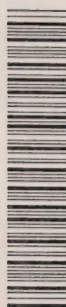


CA1  
J  
-1996  
G75

Department of Justice  
Canada

Ministère de la Justice  
Canada


Government  
Publications



3 1761 11764743 8

# A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117647438>

# A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS



---

**THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS** was produced by the Legislative Services Branch of the Department of Justice (Canada) with the assistance of the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

This publication may be reproduced without permission as long as the source is fully acknowledged. However, reproduction in whole or in part for the purposes of sale or distribution requires prior written permission from the Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, Ontario K1A 0S9

---



## • A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

### Foreword

---

Acts and regulations are among a government's most powerful tools for fulfilling its democratic mandate. The steps involved in making them have evolved over centuries and reflect the attention and care required to ensure that they operate effectively and fairly. Although these steps are complex and constantly evolving, it is essential that people understand them. This is particularly true for those whose work in government involves some aspect of making Acts and regulations.

This Guide provides a comprehensive description of how Acts are made at the federal level in Canada and answers questions about particular aspects of how they are made and the people involved. It also outlines the main steps involved in making federal regulations. The Guide brings together the experience and knowledge of many members of the Legislative Services Branch of the Department of Justice and the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office. I am confident that it will be an invaluable aid to those who participate in the legislative process.

Allan Rock, M.P., P.C.  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

November, 1995



# • A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

## Table of Contents

---

• <b>About the Guide</b>	► 1
○ Who is the Guide for?	
○ What are the objectives of the Guide?	
○ How is the Guide organized?	
○ How to find your way around the Guide	
• <b>Chapter 1 - Introduction to Acts and Regulations</b>	
1.1 Acts of Parliament	► 9
○ What are Acts?	
○ What types of Acts are there?	
○ What is the legal framework for Acts?	
○ Where do ideas for Acts come from?	
○ Who is involved in making Acts?	
1.2 Regulations	► 15
○ What are regulations?	
○ What types of legal documents are there?	
○ What is the legal framework for regulations?	
○ Where do ideas for regulations come from?	
○ Who is involved in making and reviewing regulations?	
• <b>Chapter 2 - Principles and Policies</b>	
2.1 Introduction	► 23
2.2 Charter and Constitutional Review	► 25
○ Overview	
○ Cabinet Support System	
○ Certification of Bills	
2.3 Other Paramount Acts	► 30
2.4 Laws of general application	► 31
○ Overview	
○ Rules of law that are of general application	
○ Acts of general application	

# **• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS**

## Table of Contents

---

2.5 Coherence	► 39
○ Overview	
○ Repetition of rules of law that are of general application	
○ Use of precedents in drafting	
○ Proportionality of sentences for offences	
○ Proportionality of enforcement provisions	
○ Guidelines for granting enforcement powers under federal legislation	
○ Principles for the attribution of federal enforcement powers	
○ Regulatory policy considerations	
2.6 Our system of government	► 61
○ Overview	
○ Supremacy of Parliament	
○ Regulation-making authorities	
2.7 Legislative drafting conventions	► 64
○ Overview	
○ Reducing vagueness or ambiguity	
○ Parliamentary procedure	
○ Facilitating access to Acts and regulations	
○ Facilitating the revision of Acts and regulations	
2.8 Drafter's check-list	► 75
 <b>• Chapter 3 - Preparation and Enactment of Bills</b>	
3.1 Introduction	► 81
3.2 Who does what in the preparation of bills?	► 82
○ Overview	
○ Departmental officials	
○ Departmental legal advisers	
○ Instructing officers	
○ Drafters	
○ Jurilinguists and legislative editors	

3.3 How is legislative policy formulated and approved? ► 93

- Overview
- Who initiates the process?
- Who should be consulted?
- How is Cabinet approval obtained?
- What about budgetary measures?
- What security measures must be taken with Cabinet documents?

3.4 How are bills drafted? ► 109

- Overview
- How does the Record of Decision affect the drafting?
- Can the Record of Decision be changed?
- How are drafting timetables established?
- Why must bills be bilingual?
- What is co-drafting?
- How are drafters assigned?
- When does the drafting begin?
- How are drafting instructions given?
- How are drafts prepared, discussed and revised?
- What security measures must be taken with draft bills?
- What explanatory notes are required?
- How are draft bills printed and distributed?

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament? ► 135

- Overview
- What briefing materials are required?
- How is Cabinet approval obtained?
- Who introduces the bill?
- In which House will the bill be introduced?
- What is the Royal Recommendation and when is it needed?
- When can the bill be introduced?

3.6 How is a bill enacted by Parliament? ► 146

- Overview
- How to prepare legislative strategy

# • A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

## Table of Contents

---

○ The Parliamentary calendar	
○ Introduction and First Reading	
○ House of Commons Committee study after First Reading	
○ Second Reading	
○ Committee study after Second Reading	
○ Report Stage	
○ Third Reading	
○ Amendments to Bills	
○ Are there other procedures that may be used?	
○ Consideration by the Other House	
○ Royal Assent	
3.7 When does an Act come into force?	▶ 170
3.8 How are Acts printed and distributed?	▶ 171
○ Overview	
○ Publication services	
3.9 The Miscellaneous Statute Law Amendment Program	▶ 173
○ Overview	▶ 167
○ Procedure	▶ 168
○ Criteria	▶ 169
3.10 Summary of steps in the preparation and enactment of bills	▶ 176

## • Chapter 4 - The Regulatory Process

4.1 Introduction	▶ 181
4.2 What instruments are subject to the regulatory process	▶ 182
○ Overview	
○ Regulations within the meaning of the <i>Statutory Instruments Act</i>	
○ Other instruments that are subject to the regulatory process	

# • A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

## Table of Contents

---

4.3 What are the steps in the regulatory process?	► 186
○ Overview	
○ Conception and development of regulations	
○ Executive review	
○ Procedural requirements	
○ Parliamentary scrutiny	
4.4 Summary of the steps in the regulatory process	► 197

---



## ● ABOUT THE GUIDE

---

- Who is the Guide for?
  - What are the objectives of the Guide?
  - How is the Guide organized?
  - How to find your way around the Guide
-



## • ABOUT THE GUIDE

---

### ○ WHO IS THE GUIDE FOR?

Many Government officials are likely to be involved in the legislative process during the course of their careers. They may be asked to develop the policy to be implemented by an Act, to draft regulations under it or to participate in drafting amendments. The Guide is intended to help them learn what they need to know about how Acts and regulations are made.

---

## • ABOUT THE GUIDE

---

### ○ WHAT ARE THE OBJECTIVES OF THE GUIDE?

The Guide aims to help Government officials participate more effectively in the making of Acts and regulations. It describes the roles of those involved as well as the steps to be followed in order to produce legislation that accomplishes the Government's goals and respects the principles and policies that underlie our legal system.

---

○ HOW IS THE GUIDE ORGANIZED?

The Guide is divided into four chapters. The first chapter provides a general introduction to federal Acts and regulations.

The second chapter sets out the principal concerns affecting the drafting of Acts and regulations, including matters of legal principle and policy. These concerns arise during the policy development stage of the preparation of Acts and regulations as well as during their drafting. These concerns relate not only to legal matters, but also to administrative practicality, parliamentary practice and policy matters.

The third chapter deals with the making of Acts. It explains in a detailed, chronological fashion how bills are prepared and enacted, from the drafting of the bill and through the parliamentary process to royal assent. It also describes the Miscellaneous Statute Law Amendment Program.

The fourth chapter explains the regulatory process in a similar fashion, beginning with the delegation of regulation-making power to the coming-into-force of regulations.

---

○ HOW TO FIND YOUR WAY AROUND THE GUIDE

The Guide uses a style of presentation that allows the reader to obtain as much information as possible without having to flip from one place to another. Information is sometimes repeated under more than one heading because it relates to several stages of the process for making Acts or regulations.

The four chapters of the Guide are referred to by the chapter title in bold letters preceded by the • symbol: for example, **• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS**

In turn, each chapter is divided into numbered sections. The first digit of each section number corresponds to the number of the chapter it is in. Section titles appear at the top of each page. Sections may also be divided into subsections indicated by the ○ symbol followed by their titles: for example, ○ **What is an Act?**

Internal references, which have been kept to a minimum, are indicated by an arrow (►) and are printed in bold letters. When the reader is invited to look at something in another part of the Guide, the titles of the relevant section and subsection are given: for example, ► **1.1 Acts of Parliament** ○ **What is an Act?** If the reference is to a subsection in the same section, only the subsection title is given.

---

## ● CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

---

1.1 Acts of Parliament ▶ 9

1.2 Regulations ▶ 15

---



## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.1 Acts of Parliament

---

#### ○ WHAT IS AN ACT?

An Act is the most formal expression of the will of the State. It is a form of written law that is made by **Parliament**. Parliament consists of three parts: Her Majesty, the Senate and the House of Commons. Acts originate as **bills**, which are introduced in either the Senate or the House of Commons. Each of Parliament's three parts must approve a bill before it becomes law. In this Guide, the parliamentary approval process is referred to as **enactment**.

The Guide concentrates on the enactment of bills submitted to Parliament by the **Government**, which is also called the Crown or the Executive. The Government has many ways in which to carry out its mandate. The submission of a bill to Parliament for enactment is foremost in our democratic system. An Act may set out rules for society or it may provide the legal basis for some other Government action.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.1 Acts of Parliament

---

#### ○ WHAT TYPES OF ACTS ARE THERE?

There are a number of different ways of classifying Acts. They may be grouped in terms of **public** and **private** Acts or **new** and **amending** Acts, including **Miscellaneous Statute Law Amendment Acts**.

#### *Public Acts*

A public Act may originate with the Government as a bill introduced in the name of a Cabinet minister, who is called the sponsoring minister. These bills are considered in detail in Chapter 3.

A public Act may also originate as a bill introduced by a member of the House of Commons who is not in the Cabinet. These "**private members bills**" are tabled in the name of the member who sponsors them. The rules of procedure (called "**Standing Orders**") provide only a limited amount of time for these bills to be studied by the House. They are usually drafted by drafters in the Legislative Counsel Office of the House of Commons.

In the Senate, the distinction between Government and private members bills is less marked. Senators who are not members of the Cabinet use the drafting services of the Law Clerk of the Senate.

The Government is not involved in drafting bills that originate with members of Parliament who are not in the Cabinet. However, departmental officials may intervene at the committee stage of these bills and may require drafters, jurilinguists and legislative editors in the Department of Justice to draft or review motions to amend them.

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.1 Acts of Parliament

---

#### *Private Acts*

Private Acts confer powers or special rights or exemptions on particular individuals or groups. They are passed by Parliament in almost the same way as public Acts, but the bills to enact them are introduced differently. In general, the Office of the Law Clerk of the Senate and the Legislative Counsel Office of the House of Commons draft the bills without any involvement by the Government. Readers who would like to learn more about private Acts should contact these offices.

#### *New and Amending Acts*

Another way of distinguishing Acts is on the basis of their effect on other Acts. A bill may provide for the enactment of a new Act, as opposed to amending an existing Act. It may also provide for the enactment of more than one new Act or amend a number of existing Acts. If a bill to enact a new Act makes it necessary to amend other Acts, the bill will contain "consequential" amendments to those Acts.

#### *Miscellaneous Statute Law Amendment Acts*

The Miscellaneous Statute Law Amendment Program provides for periodic amendments to remove anomalies, inconsistencies, outmoded language and errors from existing Acts and to make minor corrections. These amendments are subject to different procedures intended to speed up their enactment. The program is administered by the Legislation Section of the Department of Justice. (► **3.9 The Miscellaneous Statute Law Amendment Program**)

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.1 Acts of Parliament

---

#### ○ WHAT IS THE LEGAL FRAMEWORK FOR AN ACT?

Canada is governed by a constitution that rests on British constitutional tradition and includes numerous Acts and regulations. The *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are among the most important of these.

The *Constitution Act, 1867* allows us to answer the question: "What can an Act deal with?" It establishes two levels of government in Canada: federal and provincial. Each exercises full legislative power over the matters within its jurisdiction. Constitutional law, as elaborated by court decisions, defines what these matters are, as well as their limits.

The Constitution also provides a number of rules that define the legal framework, for example, rules requiring the bilingual publication of Acts or governing the procedures of Parliament and the provincial legislative assemblies.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* allows us to answer the question: "How can an Act deal with its subject-matter?" It governs how legislative objectives may be achieved, rather than the matters that may be dealt with. The Charter imposes limits on government activity in relation to fundamental rights and liberties.

It is also important to keep in mind that since the *Quebec Act* of 1774 Canada has had two systems of law: common law and civil law. The application of an Act may differ depending on whether it is being applied in a part of Canada that is governed by one system or the other. The common law applies throughout Canada in matters of government law. However, private legal relationships are governed by civil law in Quebec and by common law elsewhere. This has a number of effects, particularly on the sources of law and the interpretation of an Act.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.1 Acts of Parliament

---

#### ○ WHERE DO IDEAS FOR ACTS COME FROM?

Although the passage of an Act involves decisions of the Government and enactment by Parliament, ideas for Acts do not necessarily originate within the Government. There are basically five sources for Acts:

- the general public
- Cabinet ministers
- the public service
- parliamentarians (senators and members of parliament)
- courts and administrative agencies.

The **Speech from the Throne** is the primary means for the Government to announce its ideas for Acts. It is delivered at the beginning of each session of Parliament by the Queen or, most often, by her representative, the Governor General. The legislative program announced in the Speech from the Throne is often taken from the electoral platform of the governing party, particularly when a new Parliament is formed. However, during the course of the Government's mandate, the legislative program will be taken from the priorities established by the various departments and approved by the Cabinet. The budget speech each year is another important source of legislative policy.

Acts frequently represent the outcome of important political initiatives or decisions of the Government. They may also result from recommendations in a report of a working group or royal commission of inquiry. Finally, Acts may be intended to implement treaties, conventions or accords, to provide for administrative action, such as licensing, or to deal with particular problems or emergency situations.

Events may deflect the Government's legislative program. Although the Speech from the Throne is a good guide, you should be aware of the other ways the Government publicizes its ideas, such as draft bills, discussion papers and press releases.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.1 Acts of Parliament

---

#### ○ WHO IS INVOLVED IN MAKING ACTS?

Exactly who is involved in making a particular Act depends on a variety of factors, including the type of Act and who sponsors it.

The following are the main participants in the making of Government bills are:

- members of Parliament, including the minister who introduces the bill
  - officials in the minister's department
  - departmental legal advisers
  - the Cabinet and the Privy Council Office
  - the Legislation Section of the Department of Justice.
-

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.2 Regulations

---

#### ○ WHAT ARE REGULATIONS?

Regulations are a form of law, often referred to as **delegated** or **subordinate legislation**. They have the same binding legal effect as Acts and usually state rules that apply generally, rather than to specific persons or things. However, regulations are not made by Parliament. Rather, they are made by persons or bodies to whom Parliament has delegated the authority to make them, such as the Governor in Council, a minister or an administrative agency. Authority to make regulations must be expressly delegated by an Act. Acts that authorize the making of regulations are called **enabling Acts**.

An Act may set out the framework of a regulatory scheme and delegate the authority to develop the details and express them in regulations. Or, an Act may do little more than delegate authority, leaving the substance of the scheme to be dealt with in regulations.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.2 Regulations

---

- WHAT TYPES OF LEGAL DOCUMENTS ARE THERE?

Acts authorize the making of many different kinds of legal documents. Most regulations are made under provisions that authorize the making of regulations. However, Acts sometimes authorize the making of documents that have the same sort of legislative effect, but which are called by another name, for example, "by-laws", "rules", "tariffs", "ordinances" or "orders". Usually, these documents are made in the same way as regulations and are subject to the same legal constraints.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.2 Regulations

---

#### ○ WHAT IS THE LEGAL FRAMEWORK FOR REGULATIONS?

A delegate of regulation-making authority does not have a free hand in making regulations. There are a number of legal constraints on the delegate's power. These include the Constitution, in particular the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (► **1.1 Acts of Parliament** ○ **What is the legal framework for Acts?**)

The legal constraints also include Acts of Parliament. Regulations must be made in accordance with the procedures set out in the *Statutory Instruments Act*. They must also stay within the scope of the Act that delegates the regulation-making authority (the **enabling** Act) and must not conflict with it or restrict or extend the scope of its application.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.2 Regulations

---

#### ○ WHERE DO IDEAS FOR REGULATIONS COME FROM?

Ideas for regulations come mainly from public servants who administer regulatory schemes and from members of the public who are regulated by those schemes. Ideas frequently result from public consultation conducted by public servants. Of course, they may also come from the general public, Cabinet ministers, other members of Parliament, the courts and administrative agencies.

---

## • CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

### 1.2 Regulations

---

#### ○ WHO IS INVOLVED IN MAKING AND REVIEWING REGULATIONS?

The following are the main participants in the regulatory process:

- the delegate of the regulation-making powers (usually the Governor General acting on the advice of the Cabinet, but sometimes a particular Cabinet minister or an administrative agency)
  - the officials in the department or agency responsible for the regulations
  - the Regulations Section of the Department of Justice
  - the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat
  - the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.
-



## ● CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

---

2.1 Introduction	▶ 23
2.2 Charter and constitutional review	▶ 25
2.3 Other paramount Acts	▶ 30
2.4 Laws of general application	▶ 31
2.5 Coherence	▶ 39
2.6 Our system of government	▶ 61
2.7 Legislative Drafting Conventions	▶ 64
2.8 Drafters' checklist	▶ 75

---



## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.1 Introduction

---

This chapter of the Guide describes the kinds of legal and other policy issues that arise during the preparation of bills. Although most of these issues relate to legal policy matters, many also relate to other policy matters such as good government, parliamentary practice and political concerns of which the Legislation Section of the Department of Justice has been made aware through experience in drafting bills for successive governments.

The policy issues discussed in this chapter usually arise after approval of the Memorandum to Cabinet. They are frequently quite different from the kinds of considerations that departments and agencies bring to a given proposal. This chapter sets out some considerations relating to these issues. It is intended to help sponsoring departments deal with the concerns of drafters during the process of preparing bills and thus to eliminate delays and difficulties that may ensue if drafters' concerns come as a surprise during that process.

Even after Cabinet approves a particular policy in a Memorandum to Cabinet and approves the drafting instructions, policy issues may arise that require returning to Cabinet for more instructions. However, these situations are relatively rare. Most policy issues that arise after a Memorandum to Cabinet has been approved are resolved jointly by the sponsoring department, its legal services unit, Department of Justice specialists and legislative drafters.

Many policy issues arise in the preparation of bills, because their enactment does not take place in a vacuum. The preparation of a bill involves not only the development of policy specific to the bill, but also a consideration of other issues. When a bill is enacted as an Act of Parliament, it becomes part of the system of federal statute law, of the Canadian legal system generally and, on occasion, of the international legal order. This fact can constrain the choices of policy-makers about the form and content of bills.

This chapter discusses some of the constraints on policy-makers, which can be categorized as follows:

- constraints imposed on the Government and Parliament of Canada by the Constitution and certain other paramount laws
- the burden of clarity that Acts and regulations must meet, given the way that they are interpreted and applied;
- concerns about the coherence of Acts and regulations as a whole
- features of our system of parliamentary government that have a bearing on the policy choices made before and during the drafting process.

The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for drafting all government bills. Drafters in the Section possess an overview of the system of federal statute law.

Accordingly, drafters participate in the policy-making process where the policy choices made may affect the coherence of the statute book. This policy role of drafters derives in part from the advice that they can provide on the likely interpretation of legislative provisions, given the existence of other similar or identical provisions that already form part of the statute book. (►

### **3.2 Who does what in the preparation of bills ○ Drafters)**

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.2 Charter and constitutional review

---

#### ○ OVERVIEW

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is part of the Constitution of Canada. Because of this, Acts and regulations are ineffective to the extent that they are inconsistent with the Charter. It is legally possible for Parliament to override explicitly certain of the rights and freedoms guaranteed by the Charter. However, Parliament has never exercised this power and a government would obviously be extremely reluctant to propose a bill that would have that effect.

The Minister of Justice is responsible under the *Department of Justice Act* for seeing that the administration of public affairs is in accordance with law. This responsibility includes ensuring that all government actions are consistent with the Charter. Two specific mechanisms are in place for this purpose:

- the Cabinet Support System
  - the certification of Government bills.
-

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.2 Charter and constitutional review

---

#### ○ CABINET SUPPORT SYSTEM

To ensure that constitutional issues (including the Charter) are properly taken into account in proposals for new programs or Acts, the Clerk of the Privy Council instituted the Cabinet Support System, with the support of the Department of Justice. The System requires all Memoranda to Cabinet (**MCs**) to include an analysis of the Charter and other constitutional implications of any policy or program proposal. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**) The Clerk of the Privy Council wrote to all deputy ministers on June 21, 1991 for the purpose of implementing the System.

One of the reasons for the System is that successful Charter challenges in court can result in legislative provisions being struck down or program benefits being extended with significant financial costs to the Government. Another reason for the System is to avoid difficulties in federal-provincial relations. Also, experience has shown that litigation and other legal costs are frequently overlooked when officials estimate the costs of proposals.

The System requires that the Analysis section of each MC address:

- whether the proposal is likely to be subject to serious challenge on constitutional (including Charter) grounds and, if so,
  - the risk of successful challenge,
  - the impact of an adverse decision, and
  - the possible costs of litigation, to the extent that they can be estimated;
- whether the proposal raises division of powers issues that are likely to be sensitive in the current federal-provincial context; and
- whether the proposal would have a significant impact on the other federal Acts and regulations, and if so, which ones.

Where the constitutional implications will be minimal, a simple statement in the MC to the effect that they have been considered and been found to be insignificant would suffice.

Where the legal implications are significant, a summary of the analysis should be included in the MC in the same way that analysis of any other significant factor is addressed. These significant implications should then be taken into account in formulating the recommendations to ministers.

Where acceptance of a proposal would result in increased demands for legal services and require additional personnel or funding, this should also be included in the MC as a specifically identified part of the overall resource implications of the proposal.

Departmental legal advisers have primary responsibility for assisting their clients with the legal analysis. They are supported in their role by the Specialized Legal Advisory Services Section of the Department of Justice, which has special expertise in constitutional issues. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**) The Specialized Legal Advisory Services Section provides detailed assessments of constitutional issues. Advice on the requirements of the Cabinet Support System can be obtained from the Corporate Policy and Planning Directorate of the Department of Justice, which is responsible for overseeing the implementation of the system.

Although the Cabinet Support System is specifically concerned with MCs, its objectives apply throughout the policy-development process. Assessment of Charter implications for policy proposals neither begins nor ends with the MC process. Charter issues can be identified and risks mitigated well *before* an MC is drafted. Also, MCs are generally written at a high level of generality and principle. Drafting the fine details, such as administrative or regulatory arrangements, can result in new Charter issues being identified *after* an MC has been approved. Thus, assessment of constitutional and Charter risks must take place throughout the policy-development process.

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.2 Charter and constitutional review

---

#### ○ CERTIFICATION OF BILLS

The Minister of Justice is required to examine every bill introduced in or presented to the House of Commons by a Minister of the Crown. This requirement arises from section 3 of the *Canadian Bill of Rights* and section 4.1 of the *Department of Justice Act*. The purpose of the examination is to determine whether any provision of the bill is inconsistent with the purposes or provisions of the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Minister is required to report any inconsistency to the House of Commons at the first convenient opportunity.

Regulations made under the *Canadian Bill of Rights* and the *Department of Justice Act* provide that the Clerk of the House of Commons must send the Minister of Justice two copies of each bill and that the Deputy Minister of Justice must sign a certificate stating that the bill has been examined. The Chief Legislative Counsel examines bills and signs the certificates on behalf of the Deputy Minister of Justice.

After a bill has been introduced or presented in the House of Commons, the Clerk of that House sends two copies to the Legislative Editing, Publishing and Data Base Management Section of the Department of Justice. That Section stamps the cover page of each copy with the form of certificate required by the regulations. It also drafts two letters, one to the Clerk of the House of Commons and one to the Clerk of the Privy Council, confirming that the bill has been examined as required.

The copies of the bill and the draft letters are then sent to a designated drafter in the Legislation Section who is responsible for the examination. After examining the bill, the drafter sends the Chief Legislative Counsel the copies, the draft letters and any comments on the bill. In turn, the Chief Legislative Counsel examines the bill in light of the comments and then, on behalf of the Deputy Minister of Justice, signs the letters and the certificates

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.2 Charter and constitutional review

---

on the two copies of the bill and sends them to the Clerk of the House of Commons and the Clerk of the Privy Council.

If a bill is considered to be inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Deputy Minister and Minister of Justice would be advised immediately, for the purpose of making the required report to the House of Commons.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.3 Other paramount Acts

---

Besides the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, there are a number of other Acts that can limit policy choices in the preparation of Acts and regulations. These "paramount" Acts apply except where some other Act excludes their operation. Thus, as with the Charter, it is legally possible to override them, but this is very rarely done and those involved in the preparation of Acts and regulations should assume that the paramount Acts will apply.

The first of these paramount Acts to be enacted was the *Canadian Bill of Rights*. The Minister of Justice's responsibilities in relation to the Bill are similar to those described above in relation to the Charter.

The *Canadian Bill of Rights* provides for its paramountcy over other federal law. After it was enacted in 1960, the courts created a similar doctrine of paramountcy for Acts dealing with human rights and language rights. The *Canadian Human Rights Act* is therefore paramount over other federal Acts, as is the *Official Languages Act*, which also expressly provides for its paramountcy.

Whether the paramountcy of these Acts derives from one of their provisions or from court decisions, the justification for it is the same. These Acts express values that are very important in Canada. Any derogation from them must be explicit.

This requirement of explicit derogation protects the values expressed in those Acts to the maximum extent possible, short of entrenching those values in the Constitution. It also ensures accountability to the public for any decision to derogate.

The only explicit derogation from the *Canadian Bill of Rights* took place during the October Crisis. It was included in the *Public Order (Temporary Measures) Act, 1970*, which replaced the regulations made in 1970 under the *War Measures Act*.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

#### ○ OVERVIEW

Besides the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and other paramount Acts, a number of other laws and fundamental principles can limit policy choices in the preparation of bills. These other laws apply except where some other law excludes their operation. They differ from paramount Acts in that it is easier to derogate from them or exclude them. However, any decision to do so must still be explicit. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**)

These laws are presumed to apply in two different senses, both relevant in the preparation of bills.

First, courts presume that they apply except where some other law excludes their operation. This means that drafters must prepare provisions that are explicit in excluding the operation of these laws.

Secondly, drafters presume that there has been no political decision to exclude one of these laws if no such decision is mentioned in the Cabinet Record of Decision. Instructing officials who wish to override a presumption bear the burden of persuading their minister that a recommendation to that effect should be included in the ministerial recommendations section of the Memorandum to Cabinet. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**) Ministers who are persuaded to do so will have to justify their decision to Parliament and the public.

Like the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and other paramount Acts, these presumptively applicable laws express values that are important in Canada. The requirement to explicitly exclude them in Acts or regulations and in Cabinet Records of Decision

- protects those values;
- ensures that ministers and, ultimately, parliamentarians decide whether other values are more important in the circumstances under consideration; and

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

- helps to ensure that public servants do not inadvertently create political controversy.

Those involved in the preparation of bills will take into account the requirement of explicitness so as to ensure that any political decision to exclude the operation of a presumptively applicable law is legally effective.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

#### ○ RULES OF LAW THAT ARE OF GENERAL APPLICATION

The following are examples of fundamental principles that drafters presume policy-makers respect:

- the rules of natural justice and procedural fairness, which require that a person whose rights or interests are affected by an administrative decision be given a reasonable notice of the proposed decision and an opportunity to be heard by an unbiased decision-maker;
- respect for the ordinary jurisdiction of the courts, including the jurisdiction of the Federal Court of Canada under the *Federal Court Act* to hear and determine an application for judicial review in which relief is sought against a federal board, commission or other tribunal;
- the prospective operation of Acts of Parliament and regulations, which limits retroactive interference with rights;
- the principle that Acts of Parliament and regulations generally have effect throughout Canada, including the internal waters and the territorial sea, but not outside Canada;
- respect for and compliance with Canada's treaty obligations and Canada's other obligations under international law;
- the principle that property should not be expropriated without compensation;
- the requirement that one must have a guilty mind in order to be guilty of an offence; and
- the need to be very clear when providing that a person is to be penalized for contravening an Act or regulation since the courts give them the benefit of the doubt when penal provisions are ambiguous.

Despite the applicability of a general law, it is sometimes not good legislative policy to silently rely on that law. For example, the requirement of notice is an important element of the rules of natural justice. If the Act is silent, the courts may have to

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

determine which persons have a sufficient interest in a proposed decision to be entitled to notice of it and how much notice those persons are entitled to. It is often preferable for an Act to answer these questions specifically.

Another example relates to the requirement that one must have a guilty mind in order to be guilty of an offence. The law distinguishes between **true crimes**, where the required mental element of the offence is knowledge or intention, and **strict liability offences**, where the offence has no mental element as such, although there is a defence of **due diligence**, discussed below. (A third class of offences, known as **absolute liability offences**, where there is no defence of **due diligence**, is not relevant here.)

If the Act is silent, the courts may have to determine whether an offence is a **true crime** or a **strict liability offence**. It is sometimes preferable for an Act to answer this question, especially where the same Act contains both **true crimes** and **strict liability offences**. A common instance of this occurs when a regulatory Act contains mainly strict liability offences but also offences of obstructing enforcement officers and providing false or misleading information. These offences should be specified as true crimes through the use of words such as "wilfully" or "knowingly" because they are akin to *Criminal Code* offences prohibiting similar conduct.

In answering these kinds of questions specifically, policy-making is guided and structured, rather than limited, by presumptively applicable laws.

There is a difference between specifying what would otherwise be uncertain and merely repeating a rule of law that is applicable in any event. If the rule of general application does not need to be expressed, then expressing it is not only useless, but possibly dangerous, because it may cast doubt on the application of the rule in other Acts.

For example, an offence that is not a "true crime" is presumed by the courts to be a "strict liability offence" for which a

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

defence of due diligence is available. Adding such a defence for strict liability offences can lead to confusion and sometimes needless litigation because of apparent differences among Acts that address similar issues. (► **2.5 Coherence** ◦ **Repetition of rules of law that are of general application**)

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

#### ○ ACTS OF GENERAL APPLICATION

##### *Overview*

The examples of presumptively applicable laws given above derive from general principles of law, rather than from any particular law. In addition to those presumptively applicable laws, there are a number of Acts of general application that are also presumptively applicable (in the two senses described). These Acts also express values that are important in Canada, but, unlike the examples given above, they already do so in a specific way. Policy-makers can therefore rely on the solutions that those Acts provide instead of having to develop their own solutions. Departmental legal advisers and drafters in the Legislation Section of the Department of Justice can provide assistance in this regard.

Some examples of these Acts of general application are the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, the *Statutory Instruments Act* and the *Criminal Code*.

##### Access to Information Act

The *Access to Information Act* provides a right of access to information in records under the control of federal government institutions. That right is subject to certain exemptions, including those for

- information obtained in confidence from another government;
- personal information;
- trade secrets and other confidential information supplied by a third party; and
- information whose disclosure restricted by certain Acts of Parliament, such as the *Income Tax Act*.

Refusals of access may be reviewed by the Information Commissioner, who can make recommendations to a head of a federal government institution and report to Parliament. Also, the

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.4 Laws of general application

---

Information Commissioner or a person who requests access to information can apply to the Federal Court for a review of the matter.

The *Access to Information Act* provides specific solutions to problems of reconciling a right of access to government information with the need to keep some information confidential or secret.

Unjustified proposals to circumvent the Act can not only cause difficulty for sponsoring departments in having Acts enacted by Parliament, but can also lead to anomalies in the law and the eventual ineffectiveness of the *Access to Information Act* as the law of general application on the subject. Any proposal to exempt information from the operation of that Act should be brought to the attention of the Information and Privacy Law Section of the Department of Justice. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**)

#### Privacy Act

The *Privacy Act* protects the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by federal government institutions, and provides individuals with a right of access to that information. Refusals of access may be reviewed by the Privacy Commissioner, who can make recommendations to a head of a federal government institution and report to Parliament. Also, the Privacy Commissioner or a person who requests access to information can apply to the Federal Court for a review of the matter.

Unjustified proposals to circumvent the *Privacy Act* present the same concerns as proposals to circumvent the *Access to Information Act*.

### Statutory Instruments Act

The *Statutory Instruments Act* provides for the examination, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations (► **4.3 What are the steps in the regulatory process?**). A fundamental principle of Canadian law is that everyone is presumed to know the law. This principle cannot be accepted or be effective unless it is supported by a system that enables those affected by a law to have reasonable access to it. The *Statutory Instruments Act* provides a means of making regulations public by requiring them to be registered with the Clerk of the Privy Council and published in the *Canada Gazette* Part II.

Bills containing powers that are to have effect as law are usually drafted so that the exercise of those powers will result in a "regulation" for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. (► **4.3 What are the steps in the regulatory process?**)

The publication requirements of the *Statutory Instruments Act* are not always appropriate. However, drafters will take issue with proposals to get around the Act where there is clearly no effective system in place under a law to make it known in both official languages to those affected by it. The justification for any derogation from the Act must therefore provide alternative solutions to the problems that the Act resolves. For example, the MC should explain what steps will be taken to

- publicize a document that is to have effect as law if it will not be registered or published under the Act;
  - ensure that the document is legally effective;
  - make the document available to Parliament.
-

○ OVERVIEW

Federal Acts and regulations, and indeed federal law generally, form a single system. One reason for the separation of the drafting process from the policy development process is the need to ensure that policy dovetails with the existing system of law. "Coherence" refers here to this need. It means that a new Act should not result in contradictory legislative provisions, in which a new provision is enacted without amending or repealing another conflicting provision. There are also a number of less obvious aspects of coherence.

---

○ REPETITION OF RULES OF LAW THAT ARE OF GENERAL APPLICATION

It is often undesirable in Acts and regulations to provide specifically for the application of a rule that already applies generally. Such a provision may cast doubt on the application of the rule in other Acts or regulations. Alternatively, may tempt the courts and others to assign some other unintended meaning to the particular provision, since the courts assume that every provision has some legal effect and is intended to do something rather than nothing.

The following are examples of generally applicable rules whose repetition in particular cases may turn out to have unintended consequences:

- rules in the *Interpretation Act*, including
  - the power of departmental officials to exercise, on behalf of the minister presiding over that department, powers conferred by law on that minister,
  - the power of regulation-making authorities to amend or repeal regulations,
  - the power of appointing authorities to terminate appointments and to remove, suspend, re-appoint and reinstate public officers, and
  - the survival of rights that vested under an earlier Act or regulation and other rules respecting the temporal operation of Acts and regulations
- common law rules, including the defence of "due diligence" (► **2.4 Laws of General Application** ○ **Rules of law that are of general application**); and

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.5 Coherence

---

- search-and-seizure powers in the *Criminal Code*, including
    - the power to obtain a search warrant from a justice of the peace where there are reasonable grounds to believe that an offence has been committed, and
    - the power to obtain a "telewarrant" from a justice of the peace where it is not practical to appear personally before the justice.
-

○ USE OF PRECEDENTS IN DRAFTING

Another aspect of coherence relates to the use of precedents in drafting. Minor differences in wording can give rise to differing interpretations. Because of the development of electronic databases of federal Acts, it is now easier to identify differently worded provisions that seem to have the same effect. The identification of these provisions may convince a court that the difference in wording was intended to produce a different result. New wording to denote something well known is an obvious example; a less obvious example is a return to old wording, for example, the use of a Latin word or expression. (Most Latin expressions, such as *mutatis mutandis* and *prima facie*, have been removed from federal Acts in an effort to improve access to the law; a few, such as *ex parte* and *pari passu*, remain.)

Also, it may sometimes not be desirable to be specific, in spite of some uncertainty about the application of a rule of law in a particular case. It may be that the Constitution or some paramount Act requires that the rule remain at a high level of generality. For example, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* permits searches without a warrant where it would not be practical to obtain a warrant because of exigent circumstances. It is undesirable to try to define "exigent circumstances" because any definition would be a useless repetition of the kind already described. In fact, it might be narrower than the courts' definition and prevent searches in circumstances where they would be acceptable under the Charter. Alternatively, it might be broader than the courts' definition and be declared invalid because it contravenes the Charter.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.5 Coherence

---

#### ○ PROPORTIONALITY OF SENTENCES FOR OFFENCES

A further aspect of coherence is the principle of proportionality of sentences for offences. It requires the severity of punishments to reflect the relative seriousness of offences. No two offences of comparable seriousness should be punishable by maximum punishments of substantially different severity. Likewise, offences of manifestly disparate seriousness should not attract the same maximum punishment. An Act should provide for different punishments for breaches of different provisions, unless all breaches are of comparable seriousness.

Departments contemplating the enactment of new offences should consult with the Department of Justice, initially through their departmental legal advisers, as early as possible in the policy-making process to ensure that the penalty provisions applicable to the offences are consistent with those governing similar conduct in other Acts. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?** ○ **Who should be consulted?**)

In determining the maximum punishment appropriate for an offence, the Department of Justice considers the following criteria:

- harm
  - Does the offence involve risk of harm or actual harm?
  - If so, is the harm to human life, health or safety? to property? to the environment?
  - Is the harm short-term or long-term?
  - Is it easily reparable?

The greater the harm or potential harm, the greater the need to deter the conduct giving rise to it and, therefore, the greater should be the punishment imposed on conviction.

- likelihood of detection
  - Is the misconduct difficult to detect?
  - Is it detectable on routine inspection?

Since detection itself often acts as a deterrent to misconduct, an offence that is unlikely to be detected should be subject to greater punishment.

- profit motive
  - Does the misconduct result in cost savings or profits for the defendant?

Misconduct that has economic value for the defendant will be more difficult to deter than other types of conduct. If the punishment is to deter non-compliance, it must exceed the savings or profit that may be realized by non-compliance.

In addition to these general criteria, consideration is given to aggravating factors that may increase the appropriate punishment in a given case. These are characteristics of the offence that cannot be known in advance; they will vary from case to case. However, the maximum punishment for a given offence should be assigned after considering the worst case, in order to ensure that the sanction can have a deterrent effect on the violator and others. Mitigating factors can be taken into account by the sentencing court.

Aggravating factors are

- previous convictions;
  - failure to cooperate in the investigation or to abide by previous orders or warnings;
  - harm caused to particularly vulnerable victims;
  - duration of non-compliance;
  - intention, knowledge or recklessness regarding non-compliance and its consequences;
  - involvement of high-level management;
  - actual costs saved or profit realized; and
  - actual risk created or actual harm caused.
-

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.5 Coherence

---

#### ○ PROPORTIONALITY OF ENFORCEMENT PROVISIONS

A further aspect of coherence is the principle of proportionality of enforcement provisions. When considering the enactment of new enforcement provisions, Departments should consult with the Department of Justice, initially through their departmental legal services units, as early as possible in the policy-making process to ensure that the enforcement provisions are consistent with those governing similar conduct in other Acts.

**(► 3.3 How is legislative policy formulated and approved? ○ Who should be consulted?)**

---

○ GUIDELINES FOR GRANTING ENFORCEMENT POWERS UNDER FEDERAL LEGISLATION

The following guidelines for granting enforcement powers under federal legislation were approved by the former Interdepartmental Committee of Deputy Ministers Responsible for Federal Law Enforcement.

1. *Every federal statute should provide for and clearly define the powers required to ensure compliance with it.*

An analysis of existing enforcement powers indicates that the number and nature of such powers are often inappropriate in terms of the defined mandate and required activities. In some instances the powers were conferred by a generalized reference to another statute, e.g. "have for the purposes of this Act the powers of a police constable". Presumably the link is to the *Criminal Code* where the definition of peace officer includes a "police constable" with the status that definition implies.

To the greatest extent possible, powers should be contained in the statute concerned. However the attribution of powers by reference to another statute may be deemed appropriate for reasons such as avoiding duplication of voluminous material on a multiple basis (and the inherent problems in its subsequent amendment). To be clearly defined, attribution by reference must avoid wide sweeping generalities and be done with a precise reference to the statute concerned, e.g. "have for the purposes of this Act the power to issue an appearance notice in accordance with section 496 of the *Criminal Code*". Powers will not be attributed in regulations; however, the activities derived from an attributed power may be set out in regulations.

The powers granted to enforcement officers should be sufficient to allow for the proper enforcement of the legislation for which the department has a mandate. Departmental officers and legal advisors must ensure that these powers are not excessive

for the mandated task and do not arbitrarily or unreasonably interfere with individual rights and freedoms. These powers should be based on conditions or scenarios which have a reasonable probability of occurrence.

Consideration is being given to the preparation of a "Powers Statute", which will define various powers required in the enforcement of federal statutes. It will in addition set out the accountability and obligations of all persons who are vested with that power. Such a statute, by providing a basis for uniformity, will facilitate the granting of powers for the purposes of individual statutes.

2. *Enforcement powers, including the terms and conditions on which they may be granted and exercised, must be compatible with the Canadian Charter of Rights and Freedoms*

In the granting of enforcement powers and the activities which flow from those powers, there must be an overriding consideration and recognition of the degree to which the Charter restricts Government's right to impose limits on individual freedoms.

3. *Peace officer status or a similar approach to providing a general category of powers should be granted only to officials whose statutory duties include the enforcement of the Criminal Code, the Narcotic Control Act and the Food and Drugs Act*

The intent of having an appointment such as "peace officer" is to provide the powers required for the maintenance of the public peace or local harmony. Originally, English criminal laws were intended to preserve the peace, and gave peace officers powers of arrest, detention and appearance.

The use of the term "peace officer" in legislation to describe either the status or powers of enforcement officers can cause confusion among officers concerning the extent of their powers

and differing conceptions about the reach of their authority. This use of general powers could result in unwarranted and undesirable mandate expansion and overlap into areas in which another agency may have a more clearly established mandate and jurisdiction.

In the framing of the guideline, the original proposal was to limit the status of peace officer to those whose statutory duties relate to the enforcement of the "Criminal Law". The broad interpretation of that term would seem to take it beyond the tasks expected to be performed by a peace officer. For example, certain aspects of income tax, competition and consumer legislation may be viewed as criminal law.

Notwithstanding that statutes such as these may be regarded as "criminal law" and in many instances their violation has serious economic consequences for the nation, they are not directly related to the daily continuum of peace, good order and the expectation of quiet enjoyment. The enforcement of those matters can be effected by a law enforcement officer who has the necessary background of experience or professional qualification to identify, investigate and document a violation and ensure appropriate measures are undertaken. Peace officer status is not required to enforce those laws effectively. Enforcement officers may at their discretion seek support of a peace officer to minimize the potential for violations of the public peace during activities associated with the application of their own powers.

This guideline provides peace officer status only to those whose duty involves responsibility to enforce the *Criminal Code*, the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act*. These are considered to relate primarily to the public peace as described above.

In the granting of status as a peace officer or assigning peace officer powers, it will also be necessary to establish whether that status or those powers can be limited by the conditions for which they are required, e.g. territorially, functionally or by class of person. Officers specifically appointed as peace officers in certain

circumstances must exercise their powers within the limits mentioned in the legislation.

Reference is made to the judgment of the Supreme Court of British Columbia:

There are several categories of persons defined by s. 2 [of the *Criminal Code*] as peace officers ... Customs and excise officers are police officers (this means that they have the powers of a peace officer) when performing their duties under the *Customs Act* or the *Excise Act*. Their powers as police officers are not limited territorially, but are restrained functionally to the exercise of such powers as may be necessary in the performance of duties in administering those Acts. The same applies to fishery officers under the *Fisheries Act*, and to the pilot in command of an aircraft. None of these is empowered by the definition section or otherwise to act as a police officer for the purposes of the *Criminal Code* except in relation to specified duties. Outside of those duties they are civilians. (See *R. v. Smith* (1982), 67 C.C.C. (2d) 418, 427, appeal dismissed (1983), 2 C.C.C. (3d) 250, B.C.C.A.)

All decisions which reflect that the status of peace officer is merited shall be further assessed to determine if they should be limited by functional conditions, class-of-persons conditions or territorial conditions.

4. *Every statute that provides for the granting of enforcement powers should set out appropriate review and redress procedures for persons affected by the exercise of the power provided in that statute.*

Review and control procedures are imperative in the exercise of enforcement powers for the benefit of both those affected by exercise of the powers in the statute as well as the officers required to undertake the activities and decisions associated with its enforcement. When powers are granted which

affect the rights and freedoms of an individual in any way, ranging from arrest, entry to their premises, limiting their right to engage in either licensed or unlicensed activity or as a result of a decision not to act or sustain a complaint, the statute concerned must contain provisions to allow for a review or redress of the particular action which has been taken or is perceived to have been taken. This process of review or redress should be based on clearly established, well understood accountability procedures related to internal supervisory control of enforcement actions of all officers as well as to third party review and investigation of the conduct of officers holding peace officer status or exercising peace officer powers in the enforcement of the statute. These procedures should as a minimum meet the FLEUR Guidelines Respecting Accountability Systems and Controls approved by the Committee of Deputy Ministers Responsible for Federal Law Enforcement dated May 1991.

5. *Every statute that provides enforcement powers should provide and clearly define the protection(s) that officers require to fulfil their enforcement responsibilities.*

In recent reviews it has been noted that some departments and agencies seek peace officer status for their officers solely in the belief that this is the only means whereby the officers may have the required protection in the execution of their duties.

Protections should not be conferred by a generalized reference to another statute in statements such as "have for the purposes of this Act the protections enjoyed by a peace officer."

To the greatest extent possible, protections should be contained in the statute concerned; however, where reference is deemed appropriate for reasons such as avoiding duplication of voluminous material on a multiple basis (and the inherent problems in its subsequent amendment), the granting of protection by reference is acceptable. It must however avoid wide sweeping generalities and be done with a precise reference to the statute

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.5 Coherence

---

concerned. Protection must be confined to that which is fully justifiable in terms of what is necessary and useful in the protection of the enforcement officer in the performance of the enforcement activity.

---

○ PRINCIPLES FOR THE ATTRIBUTION OF FEDERAL ENFORCEMENT POWERS

The following principles for the attribution of federal enforcement powers have been approved by the Interdepartmental Committee of Senior Enforcement Officials and must be respected in relation to the attribution and exercise of federal enforcement powers.

*The legal framework of power*

1. Provisions of the law which grant enforcement powers must be clear and unambiguous.

2. Before any person is permitted to exercise enforcement powers, organizations must ensure they are fully aware of the legal responsibilities inherent in their appointment. The justification to utilize such power must be based on a statutory or common law authority.

3. The nature and degree of any enforcement powers conferred shall be no more than is necessary to achieve the mandated task and shall be based upon conditions and scenarios which have a reasonable probability of occurrence. The overall powers of a peace officer do not accrue as an automatic entitlement and are limited to the particular mandate. The attribution of powers shall comply with the *Guidelines for the Granting of Enforcement Powers under Federal Legislation*.

*The vesting of power*

4. The basis for the appointment of an officer shall be set out by a clear and precise statement in legislation. This shall be supplemented by the necessary policy statements, which indicate who has been or may be appointed in accordance with that statement. This may be by individual person, a readily identifiable class or a category of person employed on a particular task.

5. Appointments shall be made by way of an appointment document or credentials that clearly state the power granted and any limitations upon that power.

6. The public has a reasonable expectation of being able to readily determine the identity and powers of the appointed officers and the standards of service that they have a right to expect from them.

### *Training Requirements*

7. The vesting of power will be contingent upon officers meeting minimum performance standards related to particular training objectives. This training will be based on the course training standards issued by the Interdepartmental Committee of Deputy Ministers Responsible for Regulatory Reform. The minimum training standards may be supplemented by additional training deemed appropriate by the organization concerned.

8. A minimum threshold of training must be established before status enforcement power/status is granted.

9. To maintain the required standard, each organization will conduct refresher training and ensure a continuing program based on the evolving issues related to the enforcement duties concerned.

### *Operational Considerations and Practices*

10. The enforcement of the criminal law (as defined for the purposes of the *Guidelines for the Granting of Enforcement Powers Under Federal Legislation*) in the federal sphere is the responsibility of the RCMP except where otherwise specified.

11. Limitations on powers shall be consistent with the minimum requirement to achieve the mandate concerned. Presence in a particular territorial area or association with a particular function is not a sufficient reason for organizations that have limited powers to broaden their enforcement activities.

12. Enforcement activity beyond the applicable statutory limitations shall be confined to dealing with endorsed warrants, cases of special jurisdiction and "fresh pursuit" within Canada. In the case of the latter, the case must be turned over to the police of local jurisdiction at the earliest moment.

13. The investigation of international and organized crime is the prime jurisdiction of the RCMP. Interdepartmental cooperation, agreement or other assistance in the pursuit of such matters may be developed on a case-by-case basis or through the continuation of an existing agreement or on the basis of a new or revised agreement as the circumstances may dictate.

*Intergovernmental agreements: extension or delegation of power*

14. The acquisition of power from other levels of government must be based upon a reasonable requirement. That power must be required to achieve the mandate of the applicable federal statute. Such powers must be set out in an agreement that explicitly indicates that the responsibility for oversight mechanisms and complaint resolution will remain with the federal organization to which the delegated officer belongs.

15. Delegation of any power to another level of government shall be by agreement that establishes the basic purpose for entering into the agreement. It must include the authority for such delegation and provisions for accountability and liability. The responsibility for oversight mechanisms and complaint resolution shall normally remain with the organization to which the delegated officer belongs.

16. Such agreements shall be managed in a manner that ensures standardization and coordination and facilitates the ready identification of persons granted such additional powers.

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.5 Coherence

---

#### *Review and redress*

17. A review and redress process shall be established in all organizations whose officers possess enforcement powers. The process will be based on clearly established, well understood accountability procedures.

---

○ REGULATORY POLICY CONSIDERATIONS

*Alternatives to regulation*

Federal Acts and regulations are often made for the principal purpose of regulating the manner in which a particular area of activity is conducted. The Acts and regulations may be quite detailed or little more than shells intended to be supplied with detail through executive and administrative acts. Whatever "fill" is required is usually provided for by means of enabling provisions that authorize the making of regulations "respecting", "prescribing" or "in relation to" various matters and things.

Regulators, in particular, find this approach to be convenient and efficient, since it gives them a degree of control over the specifics of the regulatory system that enables them to fashion a regime that will accommodate existing and changing circumstances. As a consequence, this approach will likely continue to be in popular demand and widely used. It is not, however, an approach that should be embraced automatically without consideration of its possible negative consequences.

In order to properly appreciate the potentially (and often unnecessary) negative results of this approach, it is important to recognize two significant characteristics of a regulation:

- a regulation is intended to be of general application within the regulated area of activity; and
- a regulation is a mechanism for implementing the policy of the governing Act.

The first of these characteristics suggests that a regulation may not be appropriate where the circumstances of the persons to whom it would apply vary significantly from one to another. The need to comply with the specifics of a general regulation may be unduly burdensome and unnecessarily inconvenient for some, or all, of those persons. An attempt to reach a middle ground in which the regulation tries to address the "normal" situation among those persons may fall short of accomplishing the legislative

purpose while failing to meet the legitimate demands and expectations of some of those persons.

The second characteristic suggests that there may be alternative mechanisms available for satisfying the legislative objectives, mechanisms which are more accommodating of the circumstances and needs of persons to whom regulations apply. The most appropriate mechanism may be one that enables the regulator to negotiate the manner in which each person to whom the regulation applies will be permitted and required to satisfy the statutory purpose. Such instruments as compliance plans, licences and permits may serve that purpose, where the regulator is authorized by statute to establish their terms on a case-by-case basis and to approve or issue, as the case may be, the governing instrument.

Regulations and other instruments of legislative policy implementation do not necessarily have to be considered or used as alternative mechanisms. They may, in appropriate cases, be authorized for use in combination. For example, a provision may authorize regulations of general application for the principal purpose of establishing performance standards, with the regulatory authority having power to negotiate with particular persons the manner in which those standards may be met.

The Administrative Law Section of the Department of Justice is engaged in a study that will provide, among other things, advice and guidance in the selection and use of legislative policy implementation mechanisms. Pending completion of that study, interested persons may wish to seek such advice on a case-by-case basis.

### *Administrative monetary penalties*

The expanded use of non-criminal options in federal regulatory enforcement is currently being promoted in government. Administrative monetary penalty schemes (AMPs), in which liability for and the amount of a penalty for a regulatory

breach are determined through an administrative, rather than a criminal, process, can provide an important additional tool for effective compliance. However, AMPs raise a complex range of legal policy issues and choices to be considered, including choices about

- strict or absolute liability;
- the processes by which liability for and the amount of a penalty will be determined;
- the relationship of AMPs to criminal prosecution and to other administrative sanctions; and
- the institutional structure of required impartial review.

The Administrative Law Section of the Department of Justice, in consultation with the Legislation Section, is preparing a guide on the creation of administrative monetary penalty schemes and is available to assist in the development of such schemes.

### *Compliance and enforcement policies*

In February 1992, Treasury Board amended the Government's Regulatory Policy to place a new emphasis on regulatory enforcement. The reasons for this change in policy included the need

- to ensure more effective management of scarce resources;
- to emphasize that compliance, not punishment, is the primary objective of enforcement activity under regulatory Acts; and
- to minimize the Government's increased exposure to damages for negligent enforcement under recent case law.

Departments administering regulatory Acts are now generally required to have formal compliance and enforcement policies. In addition, they must ensure that adequate resources are available to discharge their enforcement responsibilities and to ensure compliance, where the Act binds the Government. Compliance issues should form an integral part of the policy

development process for any new Acts or regulations. If those issues are left to the drafting stage, or later, there may be no opportunity to incorporate modern compliance and enforcement measures, for example, to make formal provision for negotiated solutions to non-compliance or for administrative monetary penalties.

Published compliance and enforcement policies are usually preceded by the development of an (unpublished) compliance strategy that addresses anticipated compliance problems. The final, published compliance policy typically includes the following elements:

- an overview of the policy purpose of the Act or regulation;
- the orientation of the program;
- a formulation of the major rules under which compliance is sought;
- an outline of the range of techniques to be employed for encouraging voluntary compliance, for monitoring compliance and for dealing with non-compliance (possibly including a range of alternatives to prosecution); and
- the factors that enforcement officials take into account in exercising their statutory powers.

A guide entitled *A Strategic Approach to Developing Compliance and Enforcement Policies* was prepared by the former Regulatory Compliance Project of the Department of Justice and published by Treasury Board to help departments meet this new responsibility. Copies of the guide are available from Consulting and Audit Canada, 112 Kent St., Ottawa K1A 0S5. The Administrative Law Section of the Department of Justice provides advice and assistance on compliance and enforcement issues arising throughout the legislative process.

*Establishment and powers of administrative tribunals*

New legislative initiatives will often involve the creation or the restructuring of administrative bodies through which the statutory objective will be administered. Very often, matters will be determined through a quasi-judicial process. Where mixed administrative, investigative and adjudicative functions are to be performed within the same structure, care must be taken to deal with concerns relating to natural justice and the *Canadian Bill of Rights*.

In addition, where adjudicative functions are contemplated, particularly through a hearing process in the determination of rights and obligations, attention must be given to ensuring an appropriate degree of independence and impartiality for decision-makers, as well as ensuring institutional impartiality. Attention must also be directed to ensuring that the decision-maker has the necessary powers and procedures to ensure an efficient and fair process.

The Administrative Law Section of the Department of Justice has developed a manual entitled *Designing Administrative Tribunals* that deals with the creation and restructuring of administrative tribunals, which can assist policy-makers and drafters alike in dealing with these issues. In addition, the Section has done extensive legal policy analysis on the powers and procedures of administrative decision-makers that hold hearings. This analysis is also available.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.6 Our system of government

---

#### ○ OVERVIEW

Just as certain policies of the legal system structure policy-making, so too do some of the policies of the political or constitutional system. Although these other policies do not as such give rise to legal problems, failure to apply them may create political controversy. Drafters will therefore apply those policies in the absence of any decision by ministers to depart from them.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.6 Our system of government

---

#### ○ SUPREMACY OF PARLIAMENT

Parliament occupies a central place in our political and constitutional systems. Important matters should be decided by Parliament or in accordance with policies established by Parliament. This implies that

- Acts should have at least some substantive content, rather than allow important matters to be determined by regulation or otherwise;
- the substantive content of Acts should be liable to amendment by Parliament only and not by regulation or otherwise (so-called Henry VIII clauses);
- powers conferred by Parliament on others to dispense with, or grant exemptions from, the application of Acts should be confined and structured;
- taxes or other monetary charges on the public, other than for services, should be imposed by Parliament or, at the very least, by a politically accountable institution; and
- charges imposed on the Consolidated Revenue Fund and other public money should be imposed by Parliament or, at the very least, by a politically accountable institution.

Since the Parliament of Canada consists of the Queen (represented by the Governor General), the Senate and the House of Commons, bills that refer to the House of Commons but not the Senate may lead to unnecessary political controversy. Drafters are expected to advise the Privy Council Office of bills that exclude the Senate.

---

○ REGULATION-MAKING AUTHORITIES

Regulations are a form of law. (► **1.2 Regulations** ○ **What are regulations?**) Because regulations are usually of general application, the regulation-making authority should, as a rule, be a politically accountable institution. In fact, in most federal Acts, the regulation-making authority is the "Governor in Council," in practice a committee of ministers (the "Special Committee of Council"), which is both a committee of Cabinet and a committee of the Queen's Privy Council for Canada. (► **4.3 What are the steps in the regulatory process?**) An exception to this rule is the power commonly conferred on administrative tribunals to make rules governing the practice and procedure in matters before them.

As noted elsewhere, bills are usually drafted so that the exercise of powers contained in them that is to have effect as law will result in a "regulation" for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. (► **2.4 Laws of general application** ○ **Acts of General Application: Statutory Instruments Act**)

In order to ensure that rules of general application are made by a politically accountable institution, it is usually undesirable to authorize a regulation-making authority to subdelegate its power to make regulations. In fact, there is a presumption against such a power, in both of the senses discussed above (► **2.4 Laws of general application** ○ **Overview**):

- the courts lean against interpreting Acts as permitting subdelegation; and
  - drafters will presume that there has been no political decision to permit subdelegation if no such decision is mentioned in the Record of Decision.
-

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

#### ○ OVERVIEW

In a letter to Balzac in 1840, Stendhal said that he used to read two or three pages of the French Civil Code each morning in order to help him maintain a natural writing style. Probably few people today read federal Acts for that purpose. Yet Acts have a style of their own, which drafters believe can be justified in terms of the functions that Acts and regulations have in contemporary society.

The principal resources of legislative drafters are the resources of natural languages such as English and French, supplemented as appropriate by the artificial language of mathematical formulas.

The use made by legislative drafters of natural languages is structured by legislative drafting conventions. A legislative drafting convention bears the same relationship to a rule of grammar of a natural language as a constitutional convention bears to a rule of constitutional law. Two important conclusions can be derived from this analogy.

First, legislative drafting conventions guide legislative drafters in their selection of the various grammatically possible ways of giving legal effect to policy, just as constitutional conventions control the various legally possible ways of exercising a power. Thus, as a matter of constitutional law, the Queen or her representative in Canada, the Governor General, is free to appoint as Prime Minister whomever they wish. This discretion is controlled, however, by the constitutional convention that the Prime Minister must be the leader of a political party that can command the confidence of a majority of the House of Commons. And, as a matter of grammar, drafters are free to draft in the singular or the plural. This freedom is limited, however, by a convention favouring the use of the singular. (► ○ **Reducing Vagueness or Ambiguity**)

Secondly, legislative drafting conventions do not go against the rules of grammar, even as constitutional conventions do not

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

go against the rules of constitutional law. There is no such thing as a special language for Acts of Parliament. Past attempts to alter the rules of grammar for the purposes of legislative drafting (the proviso is one example) suggest that the problems created for drafters by the ambiguity or vagueness of natural languages can be solved only by using the resources of those languages.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

#### ○ REDUCING VAGUENESS OR AMBIGUITY

##### *Overview*

Perhaps the most important function of legislative drafting conventions is to reduce the ambiguity or vagueness of a natural language such as English or French.

An instance of such a convention is the practice of drafting in the singular rather than the plural. Commentators on drafting point out that multiple modifiers often result in ambiguity when the modified noun is plural, citing examples like

- "charitable and educational institutions," and
- "persons who have attained the age of sixty-five years and are disabled."

Drafting in the singular compels drafters to determine whether the intended meaning is, for the first example,

- "a charitable and educational institution", or
- "a charitable or educational institution"

and, for the second example,

- "a person who has attained the age of sixty-five years and is disabled," or
- "a person who has attained the age of sixty-five years or is disabled."

(Note that "and" does not resolve the ambiguity in the plural.)

Some of the most important conventions for reducing ambiguity or vagueness relate to definitions and paragraphing.

##### *Definitions*

Some definitions in Acts of Parliament are just abbreviations. Common examples are definitions of "Minister", "Board" or "licence." Other definitions reduce ambiguity or vagueness by specifying which one of several usual meanings a word or expression is to have.

It is not the function of a definition in an Act of Parliament merely to reproduce the meaning of a word or expression in terms of the usage recorded in dictionaries, nor is the provision containing the definitions a sort of index or catalogue of frequently used words and expressions. Nor does the absence of a definition say anything about the importance of a word or expression in understanding the Act.

While a definition in an Act of Parliament compels the reader to read the defined word or expression in a particular way, there is a drafting convention prohibiting artificial or unnatural definitions, such as defining "apple" to include oranges. Artificial or unnatural definitions are an unnecessary obstacle to understanding an Act and often confuse drafters and policy-makers alike.

### *Paragraphing*

Paragraphing, in the context of Acts and regulations, refers to the practice of listing grammatically coordinate elements of a sentence in a series of indented, lettered "paragraphs." By convention, each paragraph in a series must be connected grammatically in the same way as every other paragraph in the series to the portion of the sentence before the series.

The convention resolves any ambiguity that may exist in the sentence by making clear the intended syntax of the sentence.

Paragraphing can be abused. This is the case, for example, when it is used to justify excessively long or syntactically involved sentences.

### *Relationship of drafting conventions to bilingualism*

Drafting conventions sometimes differ between English and French. This is not surprising, since

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

- ambiguity and vagueness, while common to all natural languages, arise in different ways in different languages; and
- different languages have different resources available for dealing with ambiguity and vagueness.

An example of different English- and French-language drafting conventions is the absence of paragraphing from the French version except in the case of pure tabulation. Paragraphing is often used in English to avoid ambiguities that arise from the syntax of a sentence. Its functional equivalents in French appear to be

- a more inflected grammar that is sometimes unambiguous where English is ambiguous (compare "Canadian corporations and shareholders", "actionnaires et sociétés canadiennes" and "actionnaires et sociétés canadiens");
- more flexible rules about word order in a sentence; and
- devices that, unlike paragraphing, are not peculiar to legal drafting (for example, "d'une part A, d'autre part B" and "soit A, soit B").

Even where the drafting conventions do not differ between English and French, their application to a particular provision may produce different results. This is sometimes the case, for example, with definitions. A word in one language might have only one meaning, so that there is no need to define it in an Act, while the equivalent word in the other language might have several meanings, so that it is necessary to specify by definition the intended meaning.

A common example of a word that is defined in one language only is the word "prescribed" in the English version, which is often defined to mean "prescribed by regulation." There is no adjective in English that corresponds to "regulation" in the sense of a certain kind of legal document. Drafters have, in effect, created such an adjective in English through the use of the definition of "prescribed". But in French, there is an adjective that

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

corresponds to "règlement", namely "réglementaire." This adjective can be (and is) used in the French version without being defined.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

#### ○ PARLIAMENTARY PROCEDURE

Some legislative drafting conventions are based on parliamentary procedure.

A parliamentary committee to which a bill is referred has the right, which is usually exercised, to go through the bill clause-by-clause. (► **3.6 How is a bill enacted by Parliament?**) Clause by clause consideration of a bill is not literally restricted to clauses, because it also involves a consideration of any schedules to the bill, as well as the title and any preamble. However, clause by clause consideration does have the effect of restricting the contents of bills to clauses and the other elements considered by parliamentary committees. A bill must therefore consist of one or more numbered clauses.

Most bills are introduced in the House of Commons on motion for leave to introduce, a motion that requires forty-eight hours' notice. (► **3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?**) The notice specifies the title of the bill, and if the contents of the bill are not referred to in the title, the bill may subsequently be ruled out of order as having been irregularly introduced. The title of the bill must therefore cover the contents of the bill. This rule applies only to the parliamentary, or long, title of the bill. Any short title of the bill is just another clause, as far as Parliament is concerned.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

#### ○ FACILITATING ACCESS TO ACTS AND REGULATIONS

Some legislative drafting conventions facilitate access to Acts and regulations. Most users of Acts and regulations are not interested in reading a particular Act of Parliament or regulation through from beginning to end. It is important that Acts of Parliament and regulations be arranged so users can find the provisions that are relevant to them as easily as possible and so those provisions can be precisely identified.

The clauses of a bill are consecutively numbered from beginning to end so that each clause has a unique number. The numbering of the clauses does not, therefore, reflect the possible arrangement of the bill as a series of numbered parts or of any part as a series of numbered divisions.

In addition to the clauses being numbered, each sentence in the English version also has a unique number. If a clause consists of one sentence only, the clause or sentence can easily be referred to. If a clause in the English version consists of more than one sentence, the sentences of the clause are numbered as a series of "subclauses."

Once the bill receives royal assent, the clauses become "sections" and the subclauses "subsections".

Drafters discourage the renumbering of provisions in an existing Act or regulation. Renumbering detracts in two ways from the convention that each provision should have a unique number:

- a renumbered provision has two numbers, the old and the new; and
- a number refers to two provisions, the provision formerly having that number and the provision now having that number.

Provisions for the interpretation or application of a bill or a part of a bill are placed at the beginning of the bill or part so they can easily be found.

The provisions in a bill should be grouped together thematically and should flow logically. For example, if a licensing

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

process is being created, the provisions that deal with licence applications should be set out first and the provisions dealing with the revocation or suspension of licences should be set out last.

Instructing officials may be tempted to organize the bill from their own perspective, emphasizing what is important to them. For example, they may be inclined to give prominence to provisions relating to the enforcement of the Act. However, Members of Parliament or those who will be affected by the Act may have a different perspective. They are usually more interested in the rules of conduct imposed on activities that the Act addresses, rather than the administrative means for enforcing the rules. Acts are usually drafted so that statements of principle and basic rules are at the beginning. Enforcement provisions and regulation-making powers are usually placed at the end.

---

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

#### ○ FACILITATING THE REVISION OF ACTS AND REGULATIONS

Acts of Parliament and regulations are periodically "consolidated" and "revised". The revision process facilitates access to the law by purging dead material while bringing together all of the Acts and regulations on a given subject in one place.

Several legislative drafting conventions have been established to facilitate the statute revision process. A series of conventions requires drafters to place at the end of a bill provisions that will be omitted during the statute revision process. Placing them at the end reduces the renumbering of other provisions. Examples of provisions that, by convention, are placed at the end of a bill include:

- transitional or temporary provisions that relate to the bill as a whole;
- provisions repealing or amending other Acts of Parliament; and
- provisions dealing with the coming into force of the bill.

Another series of conventions relating to techniques of amendment facilitates the consolidation of Acts, whether through the statute revision process or through public or private publications of the text of one or more Acts "as amended." In order to facilitate consolidation, an amendment of one Act by another must be

- express and not implied; in other words, where it is known that the provisions of an Act are inconsistent with the provisions of a bill that is being prepared, the bill should expressly amend the Act, rather than leaving it for users and the courts to work out the inconsistency; and
- textual and not indirect; in other words, the bill should alter the text of the Act rather than providing that the Act is to be read or construed or applied or have effect in a certain manner or is deemed to operate in a certain manner, where that manner is not reflected in the text of the Act.

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.7 Legislative drafting conventions

---

In addition, it is conventional to replace a provision, and not merely to insert or delete words in the provision, except where a single word or expression is being altered. This convention also facilitates consolidation because the drafter, aided by electronic databases of Acts of Parliament, rather than the user, produces the text of the provision as amended.

---

There are a great many policy concerns in the Canadian drafting process that are regarded as important in determining whether an Act conforms to the norms expected of our laws. There are also other issues that involve policy and must be considered by drafters. The following are some of the matters that are of concern to drafters:

- a law or structure of a law that will promote disrespect for the law or the legal system;
- punishment for an offence against a law that is inappropriate to the seriousness of the offence, or substantially dissimilar punishments for similar offences;
- minimum penalties;
- a law that is not capable of being fairly applied in accordance with the principles of natural justice;
- laws that purport to exclude the ordinary jurisdiction of the courts;
- laws that retroactively affect the rights of persons;
- laws that restrict rights to privacy and access to government information that would normally apply;
- laws that circumvent or render inapplicable procedures that are normally applicable to the examination, registration and publication of regulations;
- laws in which substantive legal matters are absent from the law and are left to be determined by regulations or in some other way;
- laws that will lead to regulations being made by more than one authority;
- policy statement provisions that have no meaning in law, i.e., certain preambles, purpose clauses and provisions such as "the Minister should" do something;
- provisions that allow a substantive law to be amended outside the parliamentary process;
- provisions that provide uncircumscribed power to make exemptions from the law;

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.8 Drafters' checklist

---

- laws that permit officials to impose charges on the public revenue or on the public, other than for services;
- laws that are not in accord with the International Covenant on Civil and Political Rights;
- certain types of omnibus bills, i.e., tax bills combined with other schemes, as in the National Energy Program and the Bankruptcy Bill;
- laws that are not in accord with the obligations of Canada under international agreements;
- Acts to bind Her Majesty;
- expropriation without compensation;
- provisions saying that treaties, conventions or agreements, etc. have the force of law;
- politically sensitive provisions, for example, bypassing the Senate on negative or affirmative resolutions, requiring Parliament to do certain things thus using up Parliamentary time, or allowing appeals to the Governor in Council from ministerial decisions;
- review provisions;
- validating actions or validating regulations;
- provisions that address gender equality or multicultural issues inappropriately;
- the need to make the language of the law as clear as possible, for example, avoiding Latin expressions;
- other language issues, for example, use of the terms "common law" or "lawyer"/"avocat" (which excludes notaries) or pejorative words, such as "insane", "idiot" or "lunatic";
- other policy issues, for example, whether a new law is needed (can the policy objective be accomplished without another Act or regulation?), cost of making laws (increasing cost of paper, printing, distribution, destruction of forests, etc.) Are there ways to avoid costs, for example, need for gazetting things, avoiding unnecessary printing of schedules, for example, NAFTA.

## • CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

### 2.8 Drafters' checklist

---

These and other similar matters must be resolved by the drafters on behalf of the Minister of Justice. Unresolved questions are taken up with the department or agency concerned or, if need be, with ministers generally.

---



## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

---

3.1 Introduction	▶ 81
3.2 Who does what in the preparation of bills?	▶ 82
3.3 How is legislative policy formulated and approved?	▶ 93
3.4 How are bills drafted?	▶ 109
3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?	▶ 135
3.6 How is a bill enacted by Parliament?	▶ 146
3.7 When does an Act come into force?	▶ 170
3.8 How are Acts printed and distributed?	▶ 171
3.9 The Miscellaneous Statute Law Amendment Program	▶ 173
3.10 Summary of steps in the preparation and enactment of bills	▶ 176

---



## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.1 Introduction

---

This chapter begins by describing who is involved in the preparation of bills and what their roles are. It then outlines some of the important features of policy formulation, notably consultation, and the steps for obtaining Cabinet approval of legislative policy. Next is the drafting process, followed by the steps involved in obtaining Cabinet approval of a draft bill and introducing it in Parliament. The chapter continues with the parliamentary enactment process and describes how Acts come into force and are printed and distributed. The chapter concludes with a description of the Miscellaneous Statute Law Amendment program and a summary of the steps involved in the preparation and enactment of bills.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### ○ OVERVIEW

Chapter 1, briefly discussed the main participants in the legislative process. The roles of the most active participants are now examined in detail and consideration is given to how they can participate effectively.

This section looks first at the role of departmental officials and their departmental legal advisers. It then looks at **instructing officers** who are the communications link between the department that sponsors the bill and the drafters of the bill in the Legislation Section of the Department of Justice. These officials are responsible for speaking to the drafters on behalf of the sponsoring department. Teams of instructing officials may be composed of departmental legal advisers, departmental officials or both.

This section then discusses the role of drafters, who help fine-tune the legislative policy and draft the bill. Finally, it describes the role of jurilinguists and legislative editors, who review the technical aspects of the bill to produce the finished product.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### ○ DEPARTMENTAL OFFICIALS

##### *Who are they?*

A wide range of officials in the sponsoring department may be involved in the preparation and enactment of a bill. They are responsible for developing the policy that the bill expresses as law.

##### *Knowledgeability*

Departmental officials should be knowledgeable about the various aspects of the bill's subject-matter, particularly in terms of the organization and operation of the Government. Their knowledge permits them to guide the drafters and channel difficult questions towards those who can answer them.

They should have ready access to senior officials in their department so that they can get answers or decisions about priorities and policies. Many questions necessarily arise during drafting, usually requiring a quick response.

##### *Importance of consulting departmental legal services*

Officials in the sponsoring department should consult their legal services unit during the initial stages of developing the policy underlying the bill. These consultations are especially important when preparing the Memorandum to Cabinet, which will become the basis for drafting the bill. Legal services units should be involved throughout the process of obtaining Cabinet approval, drafting the bill and its enactment by Parliament.

Departmental officials who act as instructing officers should ensure that their legal advisers are involved. They should contact the director of the departmental legal services unit as early as possible. If the director is not personally involved, he or she will assign an experienced legal adviser who should be bilingual and have a sound understanding of the subject-matter to be dealt with.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### *Consultation with drafters*

Departmental officials should not hesitate to consult drafters in the Legislation Section of the Department of Justice, via their departmental legal services units. Drafters can provide advice on formal or substantive legal questions relating to legislation, for example, about how the bill might be organized, the provisions that may be needed to enforce it or the parliamentary approval process. (► ● **Chapter 2 - Principles and Policies**) Drafters should also be consulted on proposed names or acronyms.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### ○ DEPARTMENTAL LEGAL ADVISERS

##### *Who are they?*

Legal services to each department of the Government are provided by the Department of Justice through its Legal Operations Sector. Each department has a legal services unit staffed by legal advisers from this Sector.

##### *When should they become involved?*

Departmental legal advisers play a crucial role throughout the legislative process. Departmental officials should consult them in the initial stages of policy formulation and particularly when preparing the Memorandum to Cabinet. Their participation will allow the legal advisers to develop a sound understanding of the subject-matter and its ramifications early on in the process. This understanding is essential for the preparation of an effective Act. The participation of departmental legal advisers should continue throughout the process of obtaining Cabinet approval, drafting of the bill and enactment by Parliament.

##### *What is their role?*

Departmental legal advisers can explain how the legislative process works and what it requires. They may be able to show that no new legislation is required to meet the policy objectives and that existing Acts and regulations can be used instead. They can also provide information about the time it takes to draft a bill and ensure that the drafting instructions in the Memorandum to Cabinet are carefully formulated.

Departmental legal advisers will ensure that the measures included in the Memorandum to Cabinet and their implementation are consistent with legal principles and policy. (► ○ **Chapter 2 - Principles and Policies**) If necessary, they will consult legal

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

specialists in the Department of Justice. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved? - Who should be consulted?**)

They will explain what effect particular provisions may have and will help departmental officials correct provisions that are likely to present legal problems, particularly as regards the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Departmental legal advisers can also sensitize departmental officials to the possibility that particular proposals may limit guaranteed rights and freedoms and may have to be justified as reasonable limits under section 1 of the Charter. They can provide information on the kinds of evidence that may be needed to justify the resulting Act if it is ever challenged. They also help provide advice to the Cabinet on the constitutional implications of proposed bills through the **Cabinet support system**. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved? ○ Who should be consulted?**)

Finally, departmental legal advisers are in a good position to remind their clients of the importance of putting together a team of instructing officials who are familiar with the legislative process. They will also stress the uniquely Canadian bilingual and bijural aspects that must be addressed to produce quality legislation. (► **3.4 How are bills drafted? ○ What is co-drafting?**)

*Why should they be bilingual?*

Departmental legal advisers should be able to work in both official languages. Because bills are drafted in both official languages, drafting is much easier when all the principal participants have a sound understanding of both languages. The resulting bill will take less time to draft and its quality will be better assured. (► **3.4 How are bills drafted?**)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### ○ INSTRUCTING OFFICERS

##### *Who are they?*

Generally speaking, the instructing officers are departmental legal advisers in the sponsoring department. Because a bill is a complex legal document, the legal advisers are well-suited to the task of giving drafting instructions and commenting on both language versions of the successive drafts of the bill.

Departmental legal advisers are familiar with the subject-matter of the bill as well as the legal difficulties that it may involve. They also appreciate the care required in preparing drafting instructions and commenting on both versions of each draft. (► **3.4 How are bills drafted?**)

Alternatively, instructing officers may be officials from the sponsoring department. However, they should contact the director of their legal services unit as early as possible to involve the director or, at the very least, ensure the involvement of departmental legal advisers. The legal advisers assigned to the bill should be experienced, have a sound understanding of the subject-matter and be capable of communicating effectively in both official languages.

##### *How many should there be?*

The number of officials giving instructions varies with the scope and complexity of the bill. However, as a general rule, the group of instructing officials should be small. The role of instructing officials is to distill policy decisions made in the sponsoring department into drafting instructions. If there is a large group of officials involved in a drafting meeting, much of the time may be spent discussing policy issues, rather than providing drafting instructions.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

Occasionally, the subject-matter of a bill involves more than one department. In these cases, instructing officers may come from several departments.

*Why should they be bilingual?*

Instructing officials must be capable of working in both official languages. Because bills are drafted in both official languages, drafting is much easier when all the principal participants have a sound understanding of both languages. The resulting bill will take less time to draft and its quality will be better assured. (► **3.4 How are bills drafted?**)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### ○ DRAFTERS

As society changes, so does legislative policy in response to the constituents of parliamentarians. Drafting involves transforming Government policy into legislative form and style. The drafter's objective is to prepare a bill that will achieve Government's goals. Drafters are also concerned with the coherence and consistency of federal Acts, as well as their fairness and the integrity of the legal system.

The legislative process sometimes demands quick responses to problems as they arise. It is difficult for drafters to change the course of policy downstream in the process; it is easier for them to intervene upstream. Drafters are active partners, and not merely scribes, who are very involved in giving effect to the policy being expressed in the bill and exercise a policy role on many issues affecting its expression. They are responsible for the implementation of a number of legal principles and policies. (►

#### **Chapter 2 - Principles and Policies)**

In this way, and by keeping in mind the effectiveness and efficiency of the entire legislative process, the drafter provides valuable advice on a number of matters, such as:

- the contents of the drafting instructions in the Memorandum to Cabinet;
- the time required to draft and print the bill;
- whether the proposed provisions are appropriate to achieve their objectives;
- whether there are gaps in the proposals that need to be filled with additional details or whether it is better to leave matters to be dealt with through general provisions;
- the appropriate form of the provisions; and
- the inclusion of certain types of provisions in the bill.

Drafters can often save time and avoid problems for those involved in the legislative process. For example, if they are consulted before the Memorandum to Cabinet is submitted, they may suggest that specific Cabinet authority be sought for

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

particular provisions that are essential to the legality and practicality of the bill. This avoids having to return to Cabinet a second time to ask for the authority.

Drafters also provide a sense of perspective. Because they are less involved in developing the underlying policy, they are better able to draft language that will be understood by members of Parliament, the public and the courts, as opposed to those who already know what is intended. Drafters are attuned to the need for clarity and certainty in Acts. This need is met by adhering to drafting conventions that have been established for Acts as well as keeping in mind the rules and principles applied by the courts when they interpret Acts.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

#### ○ JURILINGUISTS AND LEGISLATIVE EDITORS

##### *Jurilinguists*

Jurilinguists are linguistic specialists in French legal language. Their chief role is to help drafters achieve the highest quality of French possible when drafting bills.

Their presence in the Legislation Section is considered essential because of the way the French version of federal Acts was neglected in the past. Despite the Constitutional rule that the French and English versions are equally authoritative, hasty translation from the English has dotted the French version of federal statutes with peculiar anglicisms and clumsy constructions that have been difficult to eradicate. Jurilinguists keep up to date with the evolution of French, both generally and in the field of law, and ensure that the French versions of bills are true to that language. They also help ensure that the two versions convey the same meaning.

The recommendations of jurilinguists are not binding on the drafters, who remain in charge of their own versions of the bills. However, the high calibre of the jurilinguists' comments has considerably improved the quality of federal statutes.

##### *Legislative Editors*

Legislative editors have a threefold task: editing bills, preparing Acts for printing and updating consolidated versions of the Acts.

Editing relates to the substance, form and language of the bills. In addition to checking draft bills for correct grammar and spelling, the legislative editors check each draft for clarity, consistency of language and the logical expression of ideas. They also ensure conformity with the rules and conventions governing the drafting and presentation of bills. Finally, they edit motions to

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.2 Who does what in the preparation of bills?

---

amend bills and review reprints of bills amended by parliamentary committees.

The second function, printing, involves both bills and Acts, the latter being published in the *Canada Gazette* and in the Annual Statutes. The editors also prepare the *Table of Public Statutes*, an indispensable reference tool, and the *Table of Acts and the Ministers Responsible for their Administration*.

Finally, the editors update master copies of all federal Acts, including indexes of amendments. These copies are essential tools in the drafting of bills.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### ○ OVERVIEW

The policy for Government bills originates from a variety of sources. (► **1.1 Acts of Parliament** ○ **Where do ideas for Acts come from?**) It is developed in the department responsible for the policy matters to which it relates. Occasionally, a bill involves matters that cross the divisions of responsibility. In these instances, one department usually sponsors the bill, but acts in close consultation with the other departments concerned. The sponsoring department may also consult officials in other governments and members of the public when developing policy.

Legislative policy must be approved by the Cabinet before it is drafted into the form of a bill. Approval is obtained by the minister of the sponsoring department. The minister must submit a **Memorandum to Cabinet (MC)** outlining the policy and requesting authority to draft a bill. If the Cabinet approves the MC, it issues a **Record of Decision (RD)**, which authorizes the Legislation Section to draft the bill in accordance with the instructions contained in the RD.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### ○ WHO INITIATES THE PROCESS?

Although bills are drafted in accordance with Cabinet decisions and are enacted by Parliament, they do not necessarily originate in the Government. The five major sources of bills are discussed below.

#### *The General Public*

Legislative proposals frequently result from requests or concerns voiced by members of the public, whether individually, through public interest groups or through their representatives. These requests and concerns are relayed either to ministers or other members of the governing party, or to the government officials who are responsible for the relevant policy matters.

#### *Ministers and Members of the Governing Party*

These persons are the main sources of bills. The most important proposals are usually described in the Speech from the Throne at the beginning of each session of Parliament and in budget speeches during the session. Proposals may stem from party policy, convention resolutions or campaign promises.

#### *Other Members of Parliament*

Other members of Parliament may recommend legislative proposals to the Government. This is usually done through reports of parliamentary committees. It is worth noting that the procedural reforms in the House of Commons in 1994 envisage the referral of matters to committees for them to prepare legislative proposals. In addition, private member's bills may also prompt Government bills on certain matters, particularly because the increased time allotted to their enactment makes it more likely that they will be enacted. This can prompt the Government to bring forward bills of its own

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

to deal with the same matter in a way that better accords with its policies.

#### *The Public Service*

Recommendations from the public service frequently arise out of administrative experience and the evolution of existing government programs. Approximately twice a year, departments prepare a list of legislative proposals for the following twelve-month period. The list is submitted to the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

In addition, independent advisory bodies, such as commissions of inquiry, may propose legislative reforms.

#### *Decisions of Courts, Boards and Tribunals*

Legislative proposals sometimes originate in decisions that point out problems in existing Acts or reach interpretive results that need to be changed. In addition, court decisions on constitutional matters, particularly under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, may prompt amendments to make Acts conform to the Constitution.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

- WHO SHOULD BE CONSULTED?

#### *Department of Justice*

In addition to departmental legal services units, the Department of Justice has an array of other legal units to provide the specialized advice that is often necessary when preparing legislative proposals. Departmental officials may consult these units through their departmental legal advisers.

#### **Legislation Section**

The Legislation Section provides advice on both formal and substantive legal questions relating to legislative proposals, for example, about how a bill might be organized, the provisions that may be needed to enforce it and the process of parliamentary approval (► **3.2 Who does what in the preparation of bills?** ○ **Drafters**). The Section should also be consulted on the names or acronyms for proposed offices or bodies.

#### **Regulations Section**

When legislative proposals involve the delegation of regulation-making powers, consideration should be given to consulting the Regulations Section. It can provide advice about which sorts of provisions are appropriate to include in regulations and which should be contained in the enabling Act. It can also provide advice about drafting enabling provisions. (► **Chapter 4 - The Regulatory Process**)

There is a close connection between Acts and regulations. Decisions about the drafting of an Act can have a considerable impact on the regulations that will be made under it. It is often desirable for departmental legal advisers, drafters and regulations specialists to meet to discuss these issues when preparing the Memorandum to Cabinet or drafting the bill.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### **Human Rights Law Section**

The interpretation and application of the Charter is one area where consultation is well established. Conflicts with the Charter can impose a variety of costs on the Government and ultimately the taxpayer. For example, they may lengthen or complicate legal proceedings, require the expansion of Government programs or cause other difficulties for the Government.

The Human Rights Law Section gives legal opinions on the interpretation and application of federal Acts affecting human rights. It is responsible for the review of federal Acts and regulations, as well as administrative policies and practices, to ensure compliance with the Charter. This Section also advises about Canada's international human rights treaty obligations, and is responsible for responses to complaints brought against Canada under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

The Official Languages Law Group of the Human Rights Law Section provides advice on the administration of Acts, the formulation of legal policy and the management of litigation relating to language rights and Canada's official languages.

#### **Constitutional and International Law Section**

The preparation of bills often requires the services of the specialists in the Constitutional and International Law Section. They can provide advice on questions involving Canada's international obligations and the division of legislative powers between Parliament and the provincial legislatures.

#### **Administrative Law Section**

Administrative law includes a vast network of rules about the organization and operation of governmental bodies. It is hardly

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

surprising that many legislative provisions involve principles, notions and concepts found in this field of public law.

The Administrative Law Section can provide advice on the application of administrative law principles to the federal Government and assist in the development of new government institutions and administrative processes. The Section has prepared a manual entitled *Designing Administrative Tribunals* and a checklist of administrative law issues to be considered when these institutions or processes are being established or modified.

This Section provides advice on legal questions involving the Crown, such as the liability of the Crown and its employees, Crown agency status, Crown prerogatives and intergovernmental immunity. The Section is also responsible for providing and coordinating legal advice and policy on issues relating to all aspects of federal regulation, including the development of regulatory schemes and their implementation and enforcement.

#### **Criminal Law Policy Section**

The determination of policy relating to criminal law rests with the Criminal Law Policy Section. Departmental legal advisers and drafters in the Legislation Section turn to the specialists in this Section to answer questions about law relating to the prosecution of offences under federal Acts.

#### **Judicial Affairs Unit**

The Judicial Affairs Unit provides advice on matters relating to federal courts and judges. It should be consulted on legislative proposals affecting their jurisdiction or workload or the legislation that establishes them, such as the *Supreme Court Act*, the *Federal Court Act* and the *Tax Court Act*.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### **Civil Code Section**

The Civil Code Section was established in response to the new *Civil Code* of Quebec. It has an essential role in proposing changes to federal Acts to reflect the Code, as well as generally providing advice about the Code.

#### **Information and Privacy Law Section**

The Information and Privacy Law Section must review any legislative proposal to restrict access to Government information under the *Access to Information Act* or reduce the protection of individual privacy granted by the *Privacy Act*. These proposals must also be brought to the attention of Treasury Board legal services. It is most important that any such proposal be thoroughly discussed and justified.

#### **Native Law Section**

The Native Law Section must be consulted on any provision of a bill that affects the rights and obligations of aboriginal people.

#### **Other Units**

Depending on the nature of the legislative proposals, the sponsoring department may request assistance from other units of the Department of Justice, for example, the Civil Litigation Section. Here too, departmental legal services units can provide advice on who should be consulted.

#### *Other Federal Departments and Agencies*

Legislative policy must be developed in consultation with other federal departments and agencies likely to have an interest in the proposal. The sponsoring department should consult the

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

Privy Council Office and, when considering the establishment of government organizations, the Machinery of Government Branch of that Office.

If the proposal has financial implications for the Government, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance must be consulted in determining the costs involved and sources of funding to administer the resulting Act. (► 3.5

**What must be done to have a bill introduced in Parliament? ○ How is Cabinet approval obtained?)**

The Department of Indian Affairs and Northern Development must be consulted on any provision of a bill that affects the rights and obligations of aboriginal people, including any amendment to the *Indian Act*.

#### *Other Governments*

Other governments should be consulted about proposals that are likely to affect the regulatory activities of these governments or the services that they provide. Consultation with other governments should normally be conducted at the same time as internal consultations with other departments and agencies.

#### *The General Public*

Public consultation should be viewed as an integral part of the legislative process, particularly where a bill will have a significant impact on members of the public.

Public consultation should normally occur after internal consultation within the Government and consultation with other governments have taken place.

The fundamental elements for meaningful consultation that apply to both the Government and members of the public are:

- a shared understanding of the purpose of the consultation;

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

- mutual respect;
- clear communication;
- an appreciation of the need to agree on workable approaches, often entailing a compromise;
- meaningful input into the policy formulation process; and
- the recognition that consultation will not always lead to consensus.

Public consultation should be guided by the following principles:

- The need for public consultation will be determined early in the planning process, followed by the identification of the individuals and groups interested in the bill.
- Public consultation processes will be carried out in an objective and open manner, within reasonable time frames and with consideration of the cost to both the public and the Government.
- The manner and extent of public input will be determined by such factors as:
  - how the bill will affect the public, particularly those who may have special rights or interests;
  - the nature or extent of consultation (for example, issue-specific or ongoing);
  - feasibility (for example, resource implication and time constraints);
  - national and regional interests; and
  - the objectives and scope of consultation, including the method of consulting and the time frame for doing so, will be clearly defined at the outset in order to facilitate a clear, mutual understanding of the purpose of the consultation.
- Participants in the consultation should be given adequate, accurate and timely information to enable them to participate effectively (this information should be written in a style that is appropriate to the group being consulted, and should be in plain language, free of specialized terminology or jargon).

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

- Participants in the consultation should be kept up to date on the progress of the consultation process, their contribution should be acknowledged, and every effort should be made, when possible, without breaching Cabinet confidentiality, to provide participants with feedback on how their input is being applied.
-

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### ○ HOW IS CABINET APPROVAL OBTAINED?

##### *Memorandum to Cabinet*

A Memorandum to Cabinet (MC) is the key instrument of written policy advice to Cabinet. An individual minister uses it to obtain the support of Cabinet colleagues for a proposed course of action, and it plays a pivotal role in the Cabinet decision-making process. Ministers use MCs to describe a particular policy context, to outline the problems associated with the current situation and to recommend solutions. When a minister proposes that a bill be presented to Parliament, an MC must be prepared so that approval may be given to the drafting instructions. (► ○ **What security measures must be taken with Cabinet documents?**)

An MC may be jointly presented by two or more ministers where it concerns matters that affect more than one department.

##### *What does an MC contain?*

All MCs follow a standard format described in a Privy Council Office publication entitled *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide*. An MC consists of two sections: the **Ministerial Recommendation** and the **Analysis**. Attached to the MC are a **Communications Synopsis, Communications Plan and Advisory Note** and **Drafting Instructions**.

##### *Ministerial Recommendation*

The Ministerial Recommendation is a three-page document in which the sponsoring minister presents Cabinet with an overview of the issues, together with the minister's recommendations, their cost and the principal arguments in support of the recommendations. This is the only section of the MC to contain the minister's views, opinions and recommendations. The key recommendation is always that:

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

the Legislation Section of the Department of Justice, in consultation with [sponsoring department] be authorized to proceed with drafting the required bill in accordance with the drafting instructions set out in Appendix ... .

#### *Analysis*

The Analysis should provide ministerial briefers and policy analysts with the details and background they need to understand the issues thoroughly. It should never state which option is preferred, presenting instead a thorough, balanced and objective analysis of

- the background of the issues,
- the factors that were considered in arriving at the possible options, and
- the cost of implementing each option.

The positions, both positive and negative, of all other departments consulted must be described fully and frankly. The results of public consultation must also be recorded.

#### *Communications Synopsis, Communications Plan and Advisory Note*

Departmental communications officers are primarily responsible for preparing the Communications Synopsis and the Communications Plan. The Advisory Note is prepared by staff in the minister's office. These documents should provide a sense of how the issues might appear in the media, how the public might react and, briefly, how the sponsoring Minister intends to proceed.

#### *Drafting Instructions*

The drafting instructions should reflect the essential ministerial policy decisions and provide an adequate framework for drafting the bill. Well-written drafting instructions need not be

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

lengthy. Three or four pages should suffice in most cases. Careful consideration should be given to the drafting instructions when they are being prepared.

On the one hand, very detailed drafting instructions may be too inflexible to permit the drafters to address the issues that inevitably arise during drafting. The instructions should never be in the form of a draft bill.

On the other hand, drafting instructions that are too general can also pose problems. They can result in gaps in the legislative scheme or broad policy decisions being made without considering all the possible effects. They can also result in delays in preparing the bill while those effects are considered by the sponsoring department.

*What additional guidance is there on drafting an MC?*

Each department has a Cabinet liaison officer, who is responsible for maintaining an up-to-date copy of *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide* and for ensuring that all MCs meet the standards set out in that Guide. In particular, the Drafter's Guide provides details of how the financial implications of the proposal are to be addressed. The Cabinet liaison officer can lend the Drafter's Guide to anyone in the department who is preparing an MC. Guidance is also available from the Privy Council Officer designated for the sponsoring department.

The easiest way to prepare an MC is to use as a precedent one that has been prepared recently. The Cabinet liaison officer can be consulted for that purpose. If it is necessary to see a particular Cabinet document not being held at the department, the Cabinet liaison officer can obtain it from the Privy Council Office, usually within half a day.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

*How is an MC submitted to Cabinet and approved?*

Once an MC has been prepared, it must be signed by the sponsoring minister and submitted to the Privy Council Officer who is designated for the sponsoring department.

A proposal for a bill does not normally go directly to the full Cabinet. It is usually submitted to a Cabinet policy committee. Once the MC is received by the Privy Council Office, it is printed, distributed and placed on the agenda of a Cabinet committee meeting.

The discussion of a proposal by a Cabinet committee focuses on the desirability of the proposal and whether it should be recommended to the full Cabinet for approval. If the members of the Committee approve the proposal, a Cabinet Committee Report (CR) is issued by the Secretary of that committee for consideration and approval of the full Cabinet.

If the Cabinet approves the Cabinet Committee Report, a **Record of Decision** (RD) is issued, which repeats the recommendations of the initial MC with any changes made by the relevant Cabinet Committee or full Cabinet.

Once an RD is issued, copies will be sent to the sponsoring department's Cabinet liaison officer and to the Legislation Section of the Department of Justice. At this stage, drafting may begin.

(► 3.4 How are bills drafted? ○ When does drafting begin?)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### ○ WHAT ABOUT BUDGETARY MEASURES?

Legislative proposals related to the budget speech, whether specifically mentioned or implicit, are not subject to the same requirements as a Memorandum to Cabinet. It is assumed that Cabinet approval has been given for these proposals when Cabinet approves the budget speech.

The Legislation Section is thus directly authorized to draft a budget bill by the Minister of Finance, as well as by the departmental officials who will eventually be involved.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.3 How is legislative policy formulated and approved?

---

#### ○ WHAT SECURITY MEASURES MUST BE TAKEN WITH CABINET DOCUMENTS?

Memoranda to Cabinet and Cabinet decisions are confidences of the Queen's Privy Council for Canada. They are protected by section 69 of the *Access to Information Act* and section 39 of the *Canada Evidence Act*. They are classified as secret and must be stored in a safe or a secure filing cabinet. Cabinet documents must never be copied, and they must be returned to the Privy Council Office within a set time period. The Privy Council Office conducts audits of each department's holdings of Cabinet documents to ensure that all Cabinet documents are accounted for. Drafts of Cabinet documents are Cabinet confidences and, if retained, are to be treated as Cabinet confidences.

The Privy Council Office will, under certain conditions, allow the Auditor General access to the Analysis section of any MC dealing with expenditures of public funds. (► **3.4 How are bills drafted?** ○ **What security measures must be taken with draft bills?**)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ OVERVIEW

This section of the Guide outlines the bill-drafting process. This process begins with a Cabinet decision authorizing the drafting of a bill in accordance with written instructions approved by Cabinet.

The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for drafting all Government bills. The Section is managed by the Director, who reports to the Chief Legislative Counsel. The Chief Legislative Counsel is also responsible for the Legislative Editing, Publishing and Database Management Section and the Regulations Section.

The Legislation Section comprises legislative drafters, jurilinguists and support staff. It also includes drafters who work exclusively on fiscal bills in the Tax Counsel Division of the Department of Finance. Drafters in the Legislation Section are assisted by the Legislative Editing, Publishing and Database Management Section, which provides editing and computer services.

Although the drafting process involves primarily the legislative drafters, it also involves officials in the Departments from which the policy for the bill originates as well as legal counsel from the Department of Justice who work in the departmental legal services units. In the context of the drafting process, these officials and legal counsel are generally referred to as **instructing officers**. Their role is to supplement the drafting instructions approved by Cabinet by providing more detailed instructions to the drafters. Usually, many drafts of a bill are prepared, reviewed and discussed before a final draft is achieved.

When the final draft of the bill has been prepared, it is printed and sent back to Cabinet for approval to have the bill introduced in Parliament.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- HOW DOES THE RECORD OF DECISION AFFECT THE DRAFTING?

The drafting instructions in a Cabinet Record of Decision form the basis on which a Government bill is drafted. These instructions both determine and limit what the draft bill contains. The instructions should be general enough and flexible enough to permit the bill to be drafted to express the underlying policy but to leave room for developing the details of the legislative scheme. ( ▶

**3.3 How is legislative policy formulated and approved ○ What does an MC contain?)**

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ CAN THE RECORD OF DECISION BE CHANGED?

In the course of drafting a bill, problems that were not foreseen when Cabinet approved the drafting instructions sometimes arise. If changes to the drafting instructions are required, they must be approved in one of two ways.

First, an additional Memorandum to Cabinet may be submitted seeking approval for the changes. This method should be used when the provisions represent a substantial change in policy or when a substantial element is to be added to or deleted from the legislative scheme. It should also be used when substantial changes are being made to an amount of money that will be spent or charged under the bill.

Second, approval may be sought by discussing the changes with the officials in the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office. These officials will then bring the changes to the attention of Cabinet when the draft bill is submitted for its approval to be introduced in Parliament. This method is appropriate where the changes represent relatively minor or technical deviations in policy or are consistent with the policy underlying the rest of the bill.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ HOW ARE DRAFTING TIMETABLES ESTABLISHED?

Time constraints are among the most important matters to be considered in drafting a bill. A bill is much like a book: once the outline is out of the way, it still have to be written and published. The technical aspects of publishing have to be taken into account. Despite computerization, it is impossible to print hundreds, not to mention thousands, of copies of a hundred-page text in a few minutes.

The time required to draft and print a bill depends on its nature, the complexity of its subject-matter, the quality of drafting instructions and comments from the instructing officials and, of course, the political demands that the bill is called upon to answer. But, in every case, drafters need enough time to produce an acceptable product. Without this time, they cannot guarantee the quality or effectiveness of the bill.

Before promising the sponsoring minister to produce a bill within a particular time, instructing officials should discuss with the drafters the timetable for producing the bill. Once the instructing officials are attuned to the drafting considerations, they will be able to advise their minister realistically. They will greatly facilitate the work of all concerned if they do not underestimate the time required to prepare a correct and effective bill.

The following are some of the things that should be taken into consideration:

- the parliamentary calendar; (► **3.6 How is a bill enacted by Parliament** ○ **The parliamentary calendar**)
- the legislative priorities of the Government;
- the schedule of the sponsoring minister;
- the workload of the drafters;
- the amount of drafting to be done by the drafters and the amount of review required by other participants;
- the amount of editing required and comparison of the two versions;
- the number of departments involved; and

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- the amount of consultation to be done on drafts of the bill.

Questions about drafting priorities are determined by the Director of the Legislation Section and the Legislation and House Planning Secretariat, taking into account the factors listed above.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ WHY MUST BILLS BE BILINGUAL?

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires Acts to be enacted, printed and published in both official languages. The two versions must be enacted at the same time and are equally authoritative. If these requirements are not met, the Act is invalid.

It is also important to keep in mind that, when a federal Act is considered in court, the court interprets and applies both versions. This underscores even further the importance of ensuring that both versions reflect the intention of the Government.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ WHAT IS CO-DRAFTING?

The Legislation Section uses the technique of co-drafting to ensure that each language version of a bill is properly drafted. Co-drafting involves drafting the two versions together with a team of two drafters. One is responsible for the English version, while the other is responsible for the French.

#### *History of co-drafting*

Co-drafting is a well-established practice that has proven to be effective in drafting federal bills. The Legislation Section began using this technique in 1978 to reflect the equal status of both official languages enshrined in the *Official Languages Act* and later in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (► **1.1 Acts of Parliament** ○ **What is the legal framework for Acts?**) Before this time, the French version of Acts tended to be a stilted translation of the English version.

#### *What is the object of co-drafting?*

The object of co-drafting is to produce two original and authentic versions through the close and constant cooperation of the two drafters. Each version should fully reflect the departmental instructions while respecting the nature of each language as well as Canada's twin legal systems (common law and civil law).

In co-drafting, neither version is a translation of the other. In contrast to the traditional approach of translation, one version is not unchangeable. The two drafters often prompt each other to change or improve their versions.

Although both versions include the same headings, sections and subsections, they need not be parallel at the level of paragraphs or subparagraphs.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### *How does co-drafting work?*

One of the drafters assumes the lead and coordinates the various steps in drafting the bill. But the lead drafter does not assume sole responsibility for drafting and should not be treated as the only one responsible. Each drafter is responsible for examining and commenting on the other's version in order to ensure that the two correspond.

In general, the lead drafter prepares their version first and then gives it to the second drafter for comments. After receiving comments, the lead drafter often makes changes to clarify their version or improve its readability.

The second drafter then prepares the other version on the basis of the Cabinet documents, the instructions and information provided by the instructing officials and the draft prepared by the lead drafter.

#### *What are the advantages of co-drafting?*

The challenge of expressing the same thing in two languages requires the drafters to define exactly what must be said. Each bill is carefully thought out and drafted by two drafters, rather than one. Although one of them takes the lead, both drafters work together very closely from beginning to end to produce a better bill.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ HOW ARE DRAFTERS ASSIGNED?

Once a legislative proposal has received Cabinet's approval, the Director of the Legislation Section assigns responsibility for drafting.

Each proposal is assigned to a team of two drafters: one responsible for the English version, the other for the French version. In exceptional cases, several teams of drafters may be assigned to draft very lengthy bills.

The choice of drafters depends on:

- the workload and experience of the drafters; and
- the complexity, subject-matter and urgency of the bill.

Although specialization in particular fields is not encouraged, drafters are frequently assigned files on the basis of their experience in the same area or in a related area.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ WHEN DOES THE DRAFTING BEGIN?

Ordinarily, drafting begins once a legislative proposal has been authorized by Cabinet through a Record of Decision. In exceptional circumstances, where it is necessary to meet the priorities of the Government, drafting may begin before the Cabinet authorization has been formally obtained. The Director of the Legislation Section, on the advice of the Legislation and House Planning Secretariat decides whether drafting may begin before the Cabinet authorization.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ HOW ARE DRAFTING INSTRUCTIONS GIVEN?

*Who is responsible for giving drafting instructions?*

Instructing officers are responsible for providing drafters with the instructions they need to prepare a bill that fits within the framework set out in the Cabinet decision and that will be legally effective in implementing the proposals of the sponsoring department.

These instructions are especially important because the drafting instructions in the Cabinet decision are usually quite general, regardless of how carefully they have been formulated.

**(► 3.3 How is legislative policy formulated and approved ○ What does an MC contain?)**

*What is their purpose?*

In addition to being a necessary tool for drafters, the instructions provide an opportunity for the sponsoring department to think through its proposals in order to produce a coherent set of provisions to implement the proposals.

*What should they contain?*

The instructions should contain complete and detailed information, as well as supporting documentation, about the following:

- the context of the desired provisions;
- the problems to be resolved and the solutions proposed;
- the particular objectives of the sponsoring department and the means by which they may be implemented;
- any regulations that may be needed;
- any amendments required to other Acts;
- any legal difficulties;
- how contraventions of the Act will be dealt with; and

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- any transitional provisions necessary to implement changes to an existing legislative scheme.

The quality of drafting instructions largely determines how easily drafting deadlines will be met, as well as the general quality of the resulting bill. This is why it is important that they conform to a number of rules.

The instructions must be as complete as possible. They should reflect definite policies and decisions of the sponsoring department, rather than wish-lists or speculation. They need not contain every detail involved in drafting the bill: details of lesser importance can be dealt with later in the course of examining, discussing and revising the drafts.

#### *What form should they be in?*

The instructions need not be in any particular form, as long as they are clear and concise. They should not be vague or incomplete to the point of requiring the drafters to weave a few strands of departmental policy into a tapestry of provisions.

#### *Must they be in writing?*

When the bill is long and complex, the initial instructions should be in writing. However, instructions can also be orally transmitted at drafting meetings dealing with the intended meaning of particular provisions.

#### *Should they be in the form of a bill?*

In general, drafting instructions should not be in the form of a bill. Rather than making it easier to draft, they usually slow things down. Instructing officers will speed up the process by placing their confidence in the ability of the drafters.

Bills drafted by those who do not usually draft often lapse into substantive and formal errors that the drafters will have to find

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

and correct. It is also difficult to change wording that has been the subject of numerous compromises and that, in the eyes of those who have worked on it, is the best and only way to say things.

#### (► 3.2 Who does what in the preparation of bills?)

Occasionally it may be useful for instructing officers to prepare instructions in the form of a bill, as long as they leave it to the drafters to prepare the final wording. This may happen, for example, when minor changes are being made to an existing Act and there are no complicating factors. The same is true of bills to establish organizations or administrative structures based on models used in other Acts.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ HOW ARE DRAFTS PREPARED, DISCUSSED AND REVISED?

##### *When are meetings held to discuss drafts?*

Meetings are scheduled by the lead drafter after consultation with the second drafter to ensure her or his availability.

##### *Who attends the meetings?*

The meetings are attended by the drafters, the instructing officers and, if need be, other officials from the sponsoring department.

Both drafters attend the meetings. Only the most serious reasons justify the absence of one drafter, such as an extreme urgency on another file. It is very difficult for a drafter to produce anything other than a translation with only the Cabinet documents, the drafting instructions and the other version to go on. It amounts to drafting with blinkers on.

It is of the utmost importance that both drafters actively participate at the meetings. The positions and points of view of the sponsoring department should be expressed and explained in as much detail as the drafters desire, as should the problems and situations that the bill is intended to deal with.

##### *How to prepare for meetings*

Before the first drafting meeting, the departmental officials and their legal advisers should prepare to brief the drafters on the background of the proposals and the Cabinet decision. Before meetings to discuss drafts, they should study both versions of the drafts to verify that each version reflects the policy developed by their department and approved by the Cabinet. They should also determine whether any legal or other problems are raised by either version.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

The departmental review of the drafts must not be confined to one version on the assumption that the other will necessarily say the same thing. (► ○ **What is co-drafting?**) Each version must be carefully examined by the sponsoring department to ensure that the departmental policy has been accurately expressed.

The Legislation Section makes every effort to ensure that both versions are substantively identical, however much they may differ in their formal aspects. But this effort is futile if the departmental officials, who know better than anyone else the points of view and perspectives of their department, do not apply themselves seriously to this task.

Drafters encourage instructing officers to be critical when they review a draft of the bill. The goal is to put together, with the support of each participant, a bill that meets the Government's needs and, ultimately, the expectations of Canadians in general.

#### *How are the meetings conducted?*

The first drafting meeting provides an opportunity for the instructing officers to give their instructions to the drafters, either orally or in writing, and to elaborate and comment on the instructions.

Sometimes the initial drafting instructions have already been sent in writing to the drafters, allowing them to prepare a draft of the bill. In these cases, the purpose of the first meeting is to study and comment on the draft. In this respect, there is considerable flexibility in the process.

Drafters pose any questions that they think will help them to understand the principles and objectives of the bill. The instructing officers explain the intention of the sponsoring department and allow the drafters to propose alternative solutions or solutions that are simpler or more compatible with existing federal Acts.

The meetings often proceed in both official languages. The instructing officers should be able to provide their instructions and

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

comments, as well as any supporting documentation, in both English and French. By the same token, the drafters usually wish to ask questions and make comments in the language of their choice. The bilingual character of the meetings poses few problems when the instructing officers have been carefully chosen.

#### **(► 3.2 Who does what in the preparation of bills?)**

Drafting is not normally done at the meetings. Group drafting is a hazardous affair. Drafters and other members of the Legislation Section must be allowed the necessary time to consider the appropriate wording.

However, minor drafting changes are sometimes agreed to at drafting meetings, particularly when the drafting is well advanced. In this respect, progress made through computerization has made the drafters' task much easier.

#### *How are drafts prepared?*

After each meeting, the drafters consult together on the best way to reflect the results of the meeting in their drafts. The drafts are then reviewed by jurilinguists and legislative editors, who make suggestions for improving grammar, syntax, style, arrangement and coherence.

The drafters may also consult other sections or units of the Department of Justice in order to check particular points of law that arise when drafting. **(► 3.3 How is legislative policy formulated and approved? ○ Who should be consulted?)**

#### *The drafting shuttle*

Depending on the urgency of the bill and the drafters' other priorities, they prepare a draft reflecting the consensus reached at the meeting. Drafts are usually sent out in both languages at the same time for review by the instructing officers. However, the workload of the second drafter sometimes makes this impossible. In addition, the second drafter may delay preparing a draft until

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

the principles and policy of the bill are better defined. In this way, the second drafter can devote time to other urgent bills or to bills on which he or she is the lead drafter.

Other drafting meetings and drafts follow until those involved in the drafting process, and particularly the sponsoring minister, are satisfied with the ultimate draft.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ WHAT SECURITY MEASURES MUST BE TAKEN WITH DRAFT BILLS?

A draft bill is a confidence of the Queen's Privy Council for Canada and is protected by section 69 of the *Access to Information Act* and section 39 of the *Canada Evidence Act*. As a general rule, a draft bill is classified as secret. It should be handled accordingly.

The propriety of showing a draft bill to persons outside the public service of Canada raises questions that are both important and difficult to answer. Any mishap can have grave consequences for not only the minister concerned but also the Government. The need to solicit outside opinion and advice to improve the bill must be balanced against the Government's need to think about its proposals before exposing them to public scrutiny.

The following points should be kept in mind:

- Draft bills should not be shown to persons outside the public service without prior Cabinet authority, which may be sought in the Memorandum to Cabinet.
- Cabinet authority is not required if only policy is being discussed, even in great detail, and the policy has previously been publicly announced or the sponsoring minister has agreed to the discussions.
- If persons outside the Government are to be shown a draft bill, departmental legal counsel should arrange for them to take an oath or otherwise commit themselves to secrecy. They should also undertake in writing to return on request copies of any drafts submitted to them. The oath and undertaking may be set out in one document and typically contain the following elements:
  - an acknowledgement that the person is to be given access to secret information;
  - an acknowledgement that the person has read the *Official Secrets Act* or its relevant provisions (for example, section 4);

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- an undertaking not to copy the information or disclose it to anyone not entitled to it;
  - an undertaking to observe specified security measures; and
  - an undertaking not to make use of the information except as authorized.
-

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ WHAT EXPLANATORY NOTES ARE REQUIRED?

##### *Types of notes*

There are two types of explanatory notes. The first is a general summary of the contents of the bill. The sponsoring department is required to prepare the summary, which is on page 1a of the bill when it is introduced in Parliament. Its purpose is to improve the explanatory material that is available to parliamentarians and the public in connection with Government bills. In addition, if the bill is passed, the summary is published with the resulting Act.

The second type is *technical* notes that provide details about particular provisions that are being amended by a bill. The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for the preparation of these notes, which are published in bills at first reading to explain changes being made to existing Acts. These notes describe only the changes being made or quote the existing provisions of the Acts being amended.

##### *Guidelines for Summary*

- The summary should be a clear, factual, non-partisan summary of the purpose of the bill and its main provisions.
- The note should *not* contain any reference to Cabinet decisions, Records of Decision or other Cabinet confidences.
- The length of the note should be proportionate to the length of the bill and should not, as a rule, exceed two pages of single-spaced type in each language.
- The note must be prepared in both English and French.
- The sponsoring department should provide the note (in electronic format, if possible) to the drafters and to the Legislation and House Planning Secretariat at least one week before the bill is to be printed in final page proof form.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- The note should be drafted so that no changes are needed when the note is published with the resulting Act. For example, verbs should be in the present indicative and the words "enactment" or "amendments" should be used, rather than "bill".
-

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

#### ○ HOW ARE DRAFT BILLS PRINTED AND DISTRIBUTED?

##### *How long does it take to print a draft bill?*

The time required to print a bill must be taken into consideration in determining when the bill will be ready for presentation to Cabinet.

Normally, a bill is printed three times before it is sent to Cabinet for approval. Each print is called a "**page proof**." The final print must be sent to the Privy Council Office at least seven working days before the Cabinet meeting at which the bill is to be considered.

Bills are printed by the Publishing Centre of the Canada Communication Group of the Department of Public Works and Government Services. Printing is requested by the Director of the Legislation Section by letter when the drafters of the bill, in consultation with the instructing officers, consider that it is ready for printing. The bill is printed from electronic data provided by the Automation Services Unit (**ASU**) in the Legislative Editing, Publishing and Database Management Section of the Department of Justice. The data for the first print is provided by the drafters of the bill. Alternatively, it may be printed from camera-ready copies prepared by editors in the same Section. For subsequent prints, changes are input by the ASU on the basis of a manuscript prepared by the editors.

##### *What steps are involved in printing?*

The following is a summary of the steps involved in printing and the time they **normally** take.

#### ● **First Page Proof**

The Director of the Legislation Section must be notified of the printing **before noon** and **all English and French** WordPerfect documents of the Bill and explanatory notes

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

must be available to the ASU **by noon**. Copies will be available on the next working day.

- **Revised Page Proof(s)**

The Director of the Legislation Section must be notified of the printing **before noon** and all corrections and changes, **English and French**, must be given to the Chief Legislative Editor **before 5:00 p.m.** The editors process the corrections and changes the **next morning** and provide a printer's manuscript to the ASU **by noon**. Copies will be available on the next working day after the ASU processing.

- **Final Page Proof and Revised Final Page Proof(s)**

The Director of the Legislation Section must be notified of the printing **before noon** and all corrections and changes, both English and French, must be given to the Chief Legislative Editor **before 5:00 p.m.** In most situations this must be on a **Friday** because the final page proof must be sent to the Privy Council Office at least seven working days before the scheduled meeting of Cabinet at which the bill is to be considered. Cabinet meetings are usually held on Tuesdays. The legislative editors process the corrections and changes the **next morning of the next working day** and provide a printer's manuscript to the ASU **by noon**. Copies will be available on the next working day after the ASU processing.

*What factors determine how long it will take to print the bill?*

The time required may vary depending on a number of factors:

- The timetable is based on average-size bills (50 pages or less). Larger bills will likely require more time.
- Bills that have been significantly changed since the last print will likely require more time.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

- Priorities will be set if many bills are being processed and printed on the same day. This will likely delay the printing of some bills.
- Bills that contain non-standard text (for example, schedules with tables, equations) usually require more time.

The following sample calendar illustrates the time requirements. Each step in the printing process is represented by a letter. The meaning of each letter is explained after the calendar.

SUN	MON	TUE	WED	THU	FRI	SAT
1	2	3	4	5 <b>A</b>	6 <b>B</b>	7
8	9	10	11	12	13 <b>C</b>	14
15	16 <b>D</b>	17 <b>E</b>	18 <b>F</b>	19 <b>G</b>	20 <b>H</b>	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	1 <b>I</b>	2	3 <b>J</b>	4	5

- A** Page Proof Printing: The Director of the Legislation Section must be notified before noon of page proof printing and all documents (French and English) must be available to ASU by noon.
- B** The page proofs are delivered to the Legislative Editing Office by the printer and distributed in the Legislation Section early in the morning. The sponsoring departments, drafters, editors and jurilinguists have six working days to review the page proofs.
- C** Revised Page Proof Printing: The Director of the Legislation Section must be notified before noon of revised page proof printing, and all changes (French and English) must be given to the editors by 5 p.m.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- D** The editors have until noon to prepare the printer's copy. The ASU processes changes in the afternoon. The bill is sent to the printer in the evening.
- E** The revised page proofs are delivered to the Legislative Editing Office by the printer and distributed in the Legislation Section early in the morning. The Section has two working days to review the proofs.
- F** Final Page Proof Printing: The Director of the Legislation Section must be notified before noon of final page proof printing, and all changes (French and English) must be given to the editors by 5 p.m.
- G** The editors have until noon to prepare the printer's copy. The ASU processes the changes in the afternoon. The bill is sent to the printer in the evening.
- H** The final page proofs are delivered in the early morning by the printer to PCO and to the Legislative Editing Office for distribution in the Legislation Section.
- I** Cabinet meeting.  
[48 hours notice]
- J** Introduction in Parliament.

#### *Who pays the printing costs?*

The department that is sponsoring the bill is responsible for all printing costs of a bill prior to the bill's introduction in Parliament. The Chief Legislative Editor can provide cost estimates for printing bills.

#### *How are prints of bills distributed?*

The usual number and distribution of copies of bills printed is:

- page proof and revised page proof - **31 copies**
  - 28 for Justice and the sponsoring department,
  - 3 for PCO;

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.4 How are bills drafted?

---

- final page proof and revised final page proof - **265 copies**
  - 28 for Justice and the sponsoring Department,
  - 235 copies for PCO
  - 2 for the House of Commons Legislative Counsel.

Bills are printed and delivered by the Canada Communication Group in accordance with instructions set out in the requesting letter for each print of a bill from the Director of the Legislation Section. All Justice copies are received in the Legislative Editing Office, which is responsible for internal distribution. The lead drafter of a bill is responsible for providing the sponsoring department with the required number of copies.

#### *How are additional copies obtained?*

The Director of the Legislation Section or the Chief Legislative Editor may authorize the printing of additional copies of a bill for public distribution at the time the bill is introduced in Parliament. The sponsoring department must request the additional copies through the drafters or, if the drafters are not available, by contacting the Chief Legislative Editor, who will ensure that the authorizing letter is prepared for the signature of the Director of the Legislation Section and will inform the sponsoring department of the persons to contact at the *Canada* Communication Group to arrange delivery of the additional copies.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ OVERVIEW

Once a bill is drafted, it must be approved by Cabinet before it is introduced in Parliament. Briefing materials must be prepared to help Cabinet decide whether and when to introduce the bill. The materials will also assist the sponsoring minister and the parliamentary secretary in guiding the bill through Parliament.

In addition to Cabinet approval, a number of requirements of parliamentary procedure must be considered, such as the royal recommendation for spending bills. If the requirements apply they must be met before the bill can be introduced.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ WHAT BRIEFING MATERIALS ARE REQUIRED?

To facilitate the passage of the bill, the sponsoring department prepares briefing books (also known as "clause-by-clause books") and other briefing materials to support the bill in its two language versions. The briefing books are prepared for use by the minister or parliamentary secretary and by the members of the parliamentary committees that review the bill. The sponsoring department also prepares draft statements to be used by the minister at various stages of the parliamentary process, usually at second reading, report stage and third reading.

The sponsoring department can further expedite the committee study by preparing in advance, in the two official languages, a background paper that describes the bill. The paper, except when describing major policy features, should be succinct and dispose of technical matters in just a few sentences. If the bill contains regulation-making powers of potential interest to members of Parliament, the sponsoring department should, if possible, prepare an outline of the proposed regulations to assist the committee in its clause-by-clause review of the bill.

Briefing materials should be prepared well in advance. The assurance that all materials are ready will allow for flexibility in scheduling a bill for the various stages. The format and contents of the briefing materials and clause-by-clause book are the responsibility of the sponsoring department. However, the departmental legal advisers should be involved in preparing the materials because of the possibility that they may be used in court if a dispute arises about the meaning or constitutionality of the resulting Act. (► **3.6 How is a bill enacted by Parliament?** ○ **How to prepare parliamentary strategy**)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ HOW IS CABINET APPROVAL OBTAINED?

##### *Review of the bill*

After a bill has been drafted in both official languages to the satisfaction of the sponsoring Department, the sponsoring minister and the Director of the Legislation Section, it must be approved by Cabinet before being introduced in Parliament.

The Legislation and House Planning Secretariat in the Privy Council Office is the gatekeeper for the introduction of Government bills in Parliament. All Government bills have to pass through that Secretariat.

The Government House Leader, supported by the Legislation and House Planning Secretariat, is responsible for reviewing the bill and recommending to Cabinet that it be introduced in Parliament. The bill must accurately reflect the policy that was originally approved by Cabinet. When the bill is submitted for approval, the sponsoring department must provide written confirmation to the Legislation and House Planning Secretariat that the bill is in accordance with the drafting authority, citing the date when Cabinet policy approval was given and the number of the Record of Decision. Alternatively, if there are major policy deviations, the sponsoring department must identify them to the Secretariat. In turn, the Secretariat will bring them to the attention of Cabinet or the Cabinet committee that originally approved the bill's policy.

##### *Approval by Government House Leader*

The Government House Leader asks Cabinet for authority to approve the bill on behalf of Cabinet. This is called delegated authority, because Cabinet delegates to the Government House Leader the authority to approve the bill.

The Legislation and House Planning Secretariat makes the arrangements for the Government House Leader to seek

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

delegated authority. The Secretariat coordinates the required actions of the Department of Justice and the department and minister sponsoring the bill.

The Secretariat prepares a note for the Government House Leader to use in asking Cabinet for delegated authority. The Secretariat requires from the sponsoring department a bilingual one or two page summary of the purpose and main provisions of the bill. After the Cabinet meeting, and before the introduction of the bill in Parliament, the Secretariat prepares and circulates a "Memorandum to Cabinet - Bill" (**MC-Bill**), along with the bill itself. The MC-Bill also contains a statement by the sponsoring department confirming that the bill accords with the drafting instructions approved by Cabinet. If there are minor discrepancies, they are set out in the MC-Bill. The MC-Bill is circulated to all ministers through the Cabinet document distribution system.

There are three conditions to be met before the Secretariat will recommend to the Government House Leader that he or she ask for delegated authority for a bill. **One week** before the Cabinet meeting at which the bill is to be approved, the Secretariat needs:

- the final print of the bill, including the explanatory notes; and
- confirmation from the minister who is sponsoring the bill that he or she wishes the Government House Leader to go forward and to seek delegated authority.

The staff at the Secretariat will normally rely on the Legislative Assistant to the sponsoring minister to advise them that the minister wants to proceed with the bill.

Once the Government House Leader has received delegated authority from Cabinet, the staff at the Secretariat contact the sponsoring minister's Legislative Assistant to confirm when the bill is to be introduced in Parliament.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ WHO INTRODUCES THE BILL?

A Government bill must be introduced by a member of Cabinet. The sponsoring minister usually introduces the bill. If there is more than one sponsoring minister, they must decide which of them will introduce it, because a bill cannot be introduced by more than one member of Parliament. If a bill is to be introduced in the Senate, it is usually introduced by the Government House Leader in the Senate.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ IN WHICH HOUSE WILL THE BILL BE INTRODUCED?

If a bill includes a taxing provision or provides for the expenditure of public funds, it must be introduced first in the House of Commons. This requirement is found in section 53 of the *Constitution Act, 1867*. Otherwise, the decision as to whether a bill is to be introduced in the House or the Senate is a matter left to the discretion of the Leader of the Government in the House in consultation with the sponsoring minister and the Leader of the Government in the Senate.

Most Government bills are introduced first in the House of Commons. However, if the House agenda is very full, introduction in the Senate (especially of technical bills or tax treaty bills) should be considered in order to speed passage.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ WHAT IS THE ROYAL RECOMMENDATION AND WHEN IS IT NEEDED?

##### *What is the Royal Recommendation?*

Bills that involve the expenditure of public money must be "recommended" by the Crown before they are introduced. The origins of this requirement lie in the custom and usage of the British Parliament. This requirement was imported into the Canadian Parliament implicitly by the preamble to the *Constitution Act, 1867*. It is also found in section 54 of that Act, which applies to any "bill for the appropriation of any part of the public revenue or of any tax or impost."

A royal recommendation is obtained from the Governor General or a Deputy Governor General (a judge of the Supreme Court of Canada) by the staff of the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

When a royal recommendation is required for a bill, it is communicated to the House of Commons before the bill is introduced and is included in the *Notice Paper*. After the bill has received first reading, the recommendation is printed in *The Journals* and included on page 1a of the first reading print. The recommendation is worded as follows:

His/Her Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out in a measure entitled "(long title)".

The recommendation must be given in the session in which the bill is introduced.

##### *When is it needed?*

The Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning) is responsible for deciding whether a bill must have a royal recommendation. The Legislation Section advises the Assistant Secretary in this regard, through the weekly status report

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

of bills. Drafters must ensure that the status report indicates which bills require the recommendation.

In addition, when a bill is sent for final page proof printing, the Assistant Secretary must be told whether the bill requires the recommendation. This is done by letter under the signature of the Director of the Legislation Section. The letter must also indicate the particular provisions of the bill that attract the requirement, in case procedural issues are raised while the bill is in Parliament.

The determination of whether a bill requires the royal recommendation depends on the interpretation of the word "appropriation" in section 54 of the *Constitution Act, 1867*. Parliamentary custom and usage suggest that this word extends beyond bills that expressly "appropriate" public money. It also covers a variety of other bills that authorize public spending, whether directly or indirectly.

Parliamentary practice suggests that the royal recommendation is required for any bill that contemplates a *new and distinct* charge on public money. The charge may be contemplated *directly*, as in an appropriation bill, or *indirectly*, as in the establishment of regulatory bodies or the authorization of things that necessarily entail public expenditure.

When deciding whether the royal recommendation is required, the financial impact of the bill must be determined. This is often not easy to determine, particularly when additional functions are being given to existing bodies. If the additional functions are substantially different from the existing functions, the recommendation is probably required. However, if they are of the same nature or are conferred for similar purposes, the recommendation is probably not necessary.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

#### ○ WHEN CAN THE BILL BE INTRODUCED?

##### *Timing of introduction*

The timing of introduction may be determined by the Cabinet. However, this decision is usually made by the Government House Leader in consultation with the sponsoring minister. If the bill is to be introduced in the Senate, the Leader of the Government in the Senate is also consulted.

##### *Forty-eight Hours' Notice*

Before most bills are introduced in the House of Commons, 48 hours' notice must be given by having notice of the motion to introduce the bill printed in the House of Commons *Notice Paper* under the authority of the Clerk of the House. The notice is not required if the bill is preceded by a ways-and-means motion.

In the Senate, a Government bill may be introduced without notice, but Second Reading debate cannot begin for 48 hours.

The rules about notice and second reading debate can be waived if there is unanimous consent.

The Government House Leader and the Prime Minister are the only ministers from whom the Clerk of the House will accept a request to put a bill on the *Notice Paper*. The Legislation and House Planning Secretariat makes the arrangements for a bill to be put on the *Notice Paper*. Once the Government House Leader and the sponsoring ministers agree on a notice date, the Secretariat prepares a letter to the Clerk asking him or her to place the bill on the *Notice Paper*. A copy of this letter and the final bill is sent to the Government House Leader. The Government House Leader signs the bill on behalf of the Government, and the Secretariat forwards the bill to the Clerk of the House. This delivery serves as notice of the sponsoring minister's intention to introduce the bill.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

48 hours' notice is calculated as follows:

<b>Notice on:</b>	<b>Introduction on or after:</b>
Monday	Wednesday
Tuesday	Thursday
Wednesday	Friday
Thursday	Monday
Friday	Monday

A minister may introduce the bill during Routine Proceedings after the notice period has passed.

#### *Notice of a Ways and Means Motion*

The requirement for a ways-and-means motion originates in British parliamentary practice. The introduction of a bill must be preceded by a ways-and-means motion if the bill imposes a tax, increases or continues an existing tax, or changes the incidence of a tax so as to increase the burden of the tax on some taxpayers. The notice of a ways-and-means motion may be tabled only by a minister. The motion may be called and adopted on the next sitting day. The adoption of the motion constitutes an order to bring in a bill based on the provisions of the motion (Standing Order 83(4) of the House of Commons). The bill may be introduced and given first reading immediately after the motion is adopted. It is then subject to the same procedures as those governing other bills.

A bill to implement a ways-and-means motion must be based on the motion and be substantially the same. The provisions of the bill must conform to the framework established in the ways-and-means motion for calculating and imposing the tax or duty. If the bill does not, another ways and means motion must be tabled before the bill can be studied, or the bill must be amended accordingly.

A notice of a ways-and-means motion may be general or detailed. A general notice succinctly explains the proposed measures and mentions the Acts that are to be passed or

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

---

amended to implement them. A detailed notice specifies the text of the provisions that will appear in the bill. The drafting of a detailed notice is comparable to the drafting of the bill itself. Notices for bills sponsored by the Department of Finance are drafted by officials in that Department, with the advice of drafters in the Legislation Section who work in the Tax Counsel Division. Drafters in the Legislation Section draft the notices for all other bills.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ OVERVIEW

A bill must pass through a series of parliamentary stages before it becomes law. These stages begin with the introduction of the bill in either the Senate or the House of Commons. Once introduced, the bill is studied, debated and adopted in that House. It is then introduced in the other House, where it is again studied, debated and adopted. The final stage is royal assent.

The process in each House is guided by two sets of rules of procedure called the **Rules of the Senate** and the **Standing Orders of the House of Commons**. These rules are referred to using the initials **R.S.** and **S.O.** The rules of procedure and the stages involved in enacting bills are essentially the same in both Houses. The important differences are noted below. Further advice about parliamentary procedure can be obtained through the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

It is also worth noting that section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires Acts to be enacted, printed and published in both official languages. They must be enacted at the same time and the two language versions are equally authentic. If these requirements are not met, the Act is invalid.

The following is a summary of the stages in the parliamentary phase of the legislative process for public bills:

Introduction and First Reading

Second Reading

Committee Study

Report Stage

Third Reading

Consideration by the Other House

Royal Assent

Note, however, that the 1994 changes to the Standing Orders of the House of Commons allow committee study and report stage to take place *before* second reading, rather than afterward.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

The timing of each stage is determined by the Government House Leader in consultation with the sponsoring minister, and often with the House Leaders of the opposition parties.

As a general rule, drafters from the Legislation Section do not attend parliamentary sittings. However, drafters are available to prepare and review amendments during the clause-by-clause consideration of a bill in committee and at report stage. Drafters may attend parliamentary proceedings in exceptional circumstances to be determined in consultation with the Director of the Legislation Section.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ HOW TO PREPARE PARLIAMENTARY STRATEGY

##### *Planning strategy*

Departmental legal advisers have an important role to play at the planning stage. The Minister's speeches throughout the parliamentary process cannot ordinarily be prepared without them. The legal advisers should also be asked to help prepare the bilingual briefing book that the sponsoring minister will need during clause-by-clause study of the bill.

##### *How is the briefing book prepared?*

The briefing book contains a detailed explanation of the legal effect of each provision in the bill. It must be prepared ahead of time to allow the sponsoring minister and the Government House Leader flexibility in deciding when the bill should be referred to committee. These explanations are best prepared as the various provisions are being drafted, when their rationale is fresh in the mind.

##### *What form does the briefing book take?*

It is up to the sponsoring department to decide how to arrange the briefing book and what to put in it.

##### *What assistance can be given to parliamentary committees?*

The sponsoring minister can also help the committee examining the bill by giving its members a background paper, in both official languages, describing the main features of the bill. In addition, if the bill contains regulation-making powers that may interest the committee members, a bilingual description of the intended regulations should be provided. As with the briefing book, the background paper should be prepared with the help of

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

the departmental legal advisers. (► 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament? ○ What briefing materials are required?)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ THE PARLIAMENTARY CALENDAR

The number of days on which the House of Commons sits is determined on the basis of the *Standing Orders of the House of Commons*, notably S.O. 28. S.O. 28(1) identifies the holidays when the House does not sit. S.O. 28(2) establishes seven periods of adjournment as follows:

#### **Adjourns:**

Friday before  
Thanksgiving Day

Friday before  
Remembrance Day

second Friday  
before Christmas

Friday before the  
week that is mid-  
way between the  
first Monday in  
February and the  
Friday before Good  
Friday

Friday before Good  
Friday

Friday before the  
week that is mid-  
way between the  
Monday after  
Easter Monday and  
June 23

#### **Resumes Sitting:**

the Monday after  
Thanksgiving

second Monday  
after that Friday

first Monday in  
February

second Monday  
after that Friday

first Monday after  
Easter Monday

second Monday  
after that Friday,  
unless it is Victoria  
Day, in which case  
it is the next day

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

June 23 or the Friday before if June 23 is a Saturday, Sunday or Monday	second Monday after Labour Day
---	-----------------------------------

If these rules for the sittings of the House are followed, it will sit for approximately 30 weeks or 150 days during a calendar year. However, some of these days are allotted to the Opposition and to consideration of the Throne Speech, the budget and the estimates. This generally leaves 105 to 115 days for debating Government bills, unless other events prevent the use of time for debating them, for example, emergency debates, adjournment for lack of quorum, statutorily required debates and other Government business, such as motions to amend the Constitution or to approve appointments.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ INTRODUCTION AND FIRST READING

For most bills in the House of Commons this stage consists of the moving and deemed adoption of two motions: the first asks for leave to introduce the bill (S.O. 68); the second asks that the bill be "read" a first time and that it be printed (S.O. 69). These motions are purely formal in that they are not debated or voted on. In the case of an appropriation bill or a bill preceded by a ways-and-means motion, only the second of these motions is required; the first is deemed to be moved and carried (S.O. 69(1), 81(19) and 83(4)).

A bill is not actually read aloud at this or subsequent "readings." A Clerk-at-the-Table merely announces "First reading of this bill." An order of the House for a motion that the bill be read a second time is placed on the next day's Order Paper and remains there until "called" by the Government. (► ○ **House of Commons Committee Study after First Reading**)

Bills introduced by the Government in the House of Commons are numbered consecutively from C-2 to C-200. Private members bills are consecutively numbered from C-201 to C-1,000. (► **1.1 Acts of Parliament** ○ **What types of Acts are there?**)

After the adoption of the motion for first reading, the bill is printed overnight by the Canada Communication Group under the authority of the Speaker of the House of Commons, on instruction from the House Legislative Counsel Office. It is distributed to members of Parliament the next day. At that time it is also made available to the public.

In the Senate, no motion for first reading is required. A senator simply presents the bill, stating its title. This presentation, together with the Clerk Assistant's announcement that the bill has been read a first time, constitutes first reading of the bill. The bill is printed overnight under the authority of the Senate, on instruction from the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate. Bills introduced in the Senate are numbered

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

consecutively from S-1, regardless of whether they are Government bills or private member's bills.

After a bill has been introduced in the Senate or the House of Commons, it becomes the responsibility of that House and may not be amended except in accordance with its rules of procedure.

(► ○ **Amendments to Bills**)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ HOUSE OF COMMONS COMMITTEE STUDY AFTER FIRST READING

This step was introduced with the procedural reforms in the House of Commons in 1994. A bill may be referred to a committee directly after first reading, usually to a standing committee, instead of being called for a second reading debate and a vote on whether to approve the bill in principle (S.O. 73(1)). The committee's review of the bill is not restricted by the House's prior approval of the bill in principle. Accordingly, the scope of the bill has not yet been defined, and the proposed amendments can be more wide-ranging.

The new rules provide for a combined report stage and second reading debate (► ○ **Report Stage**) since there is no need for separate debates (S.O. 76.1). After second reading, the bill does not go to committee again, but goes directly to third reading.

The committee may receive briefs or hear witnesses, including the sponsoring minister, government officials, interest groups and individuals. When this approach is taken, departments and officials will need to work very closely with committees to ensure that they are well informed of the implications of the options being explored.

After hearing witnesses, the committee begins clause-by-clause study of the bill. It considers each clause of the bill and then considers the title and the preamble, if there is one (S.O. 75(1)). The committee may make amendments. (► ○ **Amendments to bills**) It then votes to adopt or reject the clauses, preamble and title. If many amendments are made, the committee usually orders a reprint of the bill for use at report stage and third reading. Because the committee's examination may extend outside the precise scope of the bill, the sponsoring department should be prepared to answer more wide-ranging questions that the committee members may ask. There may also be a greater number and range of amendments to be prepared and reviewed by the drafters.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

This stage may involve more frequent appearances by departmental officials before committees considering the legal implications of bills and the policy options available. Departmental legal advisers must be especially careful to avoid compromising their solicitor-client relationship with the Government.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ SECOND READING

In both Houses, the principle of the bill and its broad purposes are fully debated at the second reading stage. It is frequently a lengthy process that begins with the sponsoring minister explaining the bill and ends when there are no more speakers on the bill. The Government and the opposition parties sometimes agree on the number of speakers. Where there is no agreement, debate at this and other stages may be ended by a time-allocation motion, which restricts the amount of time to be spent on the bill (R.S. 40 and S.O. 78). In the House of Commons, a motion of closure may also end debate (S.O. 57).

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ COMMITTEE STUDY AFTER SECOND READING

After approval in principle on second reading, a bill is referred to a committee for detailed review (S.O. 73(2)), unless it has already been reviewed by a committee after first reading. (► ○ **House of Commons Committee Study after First Reading**) In addition, the subject-matter of a bill introduced in the House of Commons can be referred to a Senate committee before the bill is introduced in the Senate (R.S. 75). This is sometimes done with technically complex bills in order to expedite passage.

A bill is normally referred to the standing committee that deals with the subject-matter of the bill, but it can instead be referred to the Committee of the Whole House, a legislative committee or a special committee. Standing, special and legislative committees may receive briefs or hear witnesses, including the sponsoring minister, government officials, interest groups and individuals (S.O. 113(5)).

After hearing witnesses, the committee begins clause-by-clause study of the bill. It considers each clause of the bill and then considers the title and preamble, if there is one (S.O. 75(1)). The committee may make amendments. (► ○ **Amendments to bills**) It then votes to adopt or reject the clauses, preamble and title. If many amendments are made, the committee usually orders a reprint of the bill for use at report stage and third reading.

The sponsoring minister or the parliamentary secretary attends the committee's meetings to assist the deliberations by ensuring that the Government's position is expressed. This is of particular importance in situations where amendments to the bill may be proposed. The instructing officers and senior departmental officials also attend, and may be called upon to explain the bill.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ REPORT STAGE

At report stage, the committee reports the bill, including its amendments, to the House in which the bill is being considered (S.O. 75(2)). Further amendments may be proposed by the sponsoring minister or by any other member of the House at this stage. This stage is the last opportunity for the members (only a few of whom are members of the committee) to propose amendments to the bill. (► ○ **Amendments to bills**) Amendments are debated and voted on.

When proceedings at report stage have been concluded, a motion to concur in the bill, with or without amendments, is then proposed and voted on (S.O. 76(9)).

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ THIRD READING

After report stage, a bill is ready for third reading. This allows a review of the bill in its final form. Debate on third reading is generally shorter than that on second reading. The bill cannot be amended at third reading.

In the House of Commons, debate on the motion for third reading begins no earlier than the next sitting of the House after report stage (S.O. 76(10)). However, with unanimous consent, third reading may be given immediately after report stage. Third reading may also begin immediately if no amendments are proposed at report stage (S.O. 76(11)). If amendments are proposed and accepted at the report stage, the House may order that the bill be reprinted once more before third reading.

In the Senate, third reading may begin immediately after report stage. However, if the bill is reported without amendments and none are proposed at report stage, third reading must begin at a later date (R.S. 98(4)).

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ AMENDMENTS TO BILLS

##### *Overview*

Amendments may originate either with the Government or with private members. They are presented in the form of "motions", either in committee or at report stage. However, given the demands on House time, it is preferable to present them in committee.

##### *How are Government amendments prepared?*

Government amendments must be prepared by drafters in the Legislation Section of the Department of Justice. They can eliminate drafting errors by providing the knowledge and expertise necessary to ensure that the amendments accomplish what is intended. For the same reason, the drafters should also be given an opportunity to review any non-government amendments that the Government proposes to accept.

Instructing officers should discuss the proposed amendments with the drafters as early as possible in order to prevent a last-minute rush and permit more orderly consideration of the amendments. In addition, instructing officers must not change or re-type motions prepared by the drafters without first consulting them.

##### *Policy approval of Government amendments*

Major amendments are subject to the same procedure as the initial proposal, except in urgent cases. A Memorandum to Cabinet should be submitted to Cabinet for consideration by the Cabinet committee that considered the original proposal and approval by Cabinet. Major amendments have an impact on the policy approved by Cabinet or raise policy considerations not previously considered by Cabinet. If there is any doubt about

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

whether Cabinet consideration is required, the matter should be discussed with officials in the Legislation and House Planning Secretariat.

Sometimes, urgent major amendments do not follow the full procedure referred to above, but are instead approved by the sponsoring minister in consultation with other interested Ministers.

Minor Government amendments may be agreed to by the sponsoring minister without Cabinet consultation.

#### *Policy approval of non-government amendments*

Amendments presented by private members are not, as a general rule, prepared by the Legislation Section. Private members have access to independent legal advice and legislative drafting assistance at the Legislative Counsel Office of the House of Commons and the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate. Drafters in those offices may consult with drafters in the Legislation Section when preparing amendments for private members.

Instructing officers should ensure that the drafters have a chance to review all non-government amendments that the Government proposes to accept. This will allow the drafters to suggest changes that will avoid drafting errors.

Committees often require that all motions to amend a bill be tabled in advance. This usually allows enough time for a review by the instructing officers and, if necessary, by the drafters. If this review is not done, the instructing officers may ask the parliamentary secretary to request the committee to defer consideration of the clauses to be amended by private members' motions pending review or, alternatively, to accept the motions subject to review by the drafters and any drafting changes they may suggest.

If an erroneous amendment is made by a committee, the drafters should be promptly notified so that they can prepare an

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

amendment to correct the defect and send it to the instructing officers for use at report stage.

*What kinds of amendments are not allowed?*

An amendment may be ruled out of order on any of the following grounds:

- It is irrelevant to the bill, beyond its scope or governed by or dependent on amendments already negated.
- It is inconsistent with, or contradictory to, the bill as agreed to by the committee or a decision that the committee has given on a previous amendment.
- It is offered at the wrong place in the bill, is tendered to the committee in a spirit of mockery, or is vague or trifling.
- It refers to, or is unintelligible without, subsequent amendments or schedules, or is otherwise incomplete
- It makes the clause that it proposes to amend unintelligible or ungrammatical.
- It is equivalent to a negative of the bill or a reversal of the principle of the bill as agreed to at the second reading stage.
- It deletes a clause (the proper course being to vote against the clause).
- It is moved in committee (other than Committee of the Whole) and imposes a charge on the Public Treasury, extends the objects and purposes, or relaxes the conditions and qualifications, as expressed in the royal recommendation.
- It amends an Act that is not before the committee or amends sections or subsections of an Act that are not specifically being amended in a clause of the bill before the committee (this rule is not always rigidly applied in committee proceedings; however, an objection to a motion adopted by a committee can be made at report stage and

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

the Speaker, on the advice of the Clerks at the Table, applies this rule strictly).

- It adds words at the beginning of a clause with a view to proposing an alternative scheme to that contained in the clause, or it strikes out all the words of the clause in order to substitute other words or to effect a redrafting of the clause, such amendments being in the nature of a new clause.
- It is a substantive amendment introduced by way of a modification to the interpretation clause of a bill.
- It includes in a bill an Act that has already ceased to have effect (but an amendment may be moved to continue an Act that is still in force but would cease to have effect if steps were not taken to continue its effect).

For further discussion of these grounds, see Fraser et al., *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, 6th ed. (1989), 207-208.

These grounds of inadmissibility have been developed in relation to amendments after second reading. The 1994 reforms of parliamentary procedure envisage amendments before second reading. The extent to which the grounds will apply to these amendments is not yet clear.

At report stage, the Speaker decides which motions will be debated and may refuse motions that have already been studied in committee. The Speaker may also combine motions into groups for the purposes of debate and voting.

Questions about the admissibility of amendments should be referred to the clerk of the committee that is studying the bill or, if the amendment is to be moved at report stage, the Clerk of the Senate or a Principal Clerk of the House of Commons.

*What form must amendments be in?*

Government amendments must be presented in both official languages in the form of a "motion to amend". Ideally, both

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

versions of a motion should be on a single sheet of paper, but they are also acceptable on separate sheets of paper. If they are on separate sheets, care must be taken to ensure that the two versions are kept together.

Each amendment may relate to only one clause of the bill, unless it involves deleting a series of contiguous clauses and substituting new clauses. Amendments are drafted in terms of the page numbers and line numbers of the bill. Specified lines are struck out and new text is substituted. An amendment may also strike out lines without adding any new text, and it may add new text without striking out any lines. New text is highlighted by underlining or sidelining.

The following is an example of a basic motion to amend:

<u>FOR USE IN PARLIAMENT</u>	<u>Clause 10</u> Page 8
Moved by	
That clause 10 of Bill C-[ ] be amended by striking out lines 14 to 16 on page 8 and substituting the following:	
"the Minister <u>may</u> prepare a notice"	

*When do amendments require the royal recommendation?*

Amendments involving the expenditure of public money or increasing expenditures require the royal recommendation. (► **3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?**) In addition, there are strong arguments that amendments of this nature are not permitted in the Senate because of the requirement that money bills originate in the House of Commons. However, the

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

matter is not entirely free of doubt. (see E.A. Driedger, "Money Bills and the Senate" (1968), 3 *Ottawa Law Review* 25).

*What notice must be given for amendments?*

Written notice of amendments proposed in the House of Commons at report stage must be given at least 24 hours before report stage begins (S.O. 76). Notice is given in the House of Commons *Notice Paper*. However, a rarely used provision of the Standing Orders (S.O. 76(4)) permits an amendment "in relation to form only" to be proposed by a minister without notice.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

- ARE THERE OTHER PROCEDURES THAT MAY BE USED?

#### *Overview*

The previous discussion has described the traditional parliamentary process and one of its variants. (► ○ **House of Commons Committee study after first reading**). However, a number of other methods have been developed for the parliamentary consideration of bills. They have been prompted by the desire to consult members of Parliament and allow them to have effective input into legislative proposals.

The choice of process depends not only on the type and scope of the legislative proposals, but also on the Government's strategy. The sponsoring department should examine the various options and consult the Legislation and House Planning Secretariat.

The following is a brief description of the other procedures that may be used.

#### *Tabling draft bills*

The Government may prepare a bill based on its views of the appropriate policy direction. The bill is tabled as a draft bill by the sponsoring minister and referred to a committee for study. Because the bill has not been given first reading, the committee can study the draft and make detailed recommendations for its revision without procedural constraints.

The committee's report is then taken into account by the Government when it finalizes the bill and tables it for first reading as a Government bill.

Since a draft bill is not formally tabled for first reading as a Government bill, the usual approval process for bills is not followed.

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### *Committee to bring in a bill*

The changes to the Standing Orders in 1994 provide that a committee can be instructed to recommend the principles, scope and general provisions for a bill or actually draft a bill. If the House of Commons concurs in the committee's report, that concurrence becomes an order to bring in a bill based on the report.

The Government then tables the bill. There is no debate at second reading, but the bill goes directly to committee for study. This procedure might be suitable where consensus is probable and MPs are particularly interested in the subject-matter.

The need for departmental legal advisers and drafters to work very closely with committees in these cases poses difficult questions about the solicitor-client relationship and the confidentiality of legal advice.

#### *Increasing influence of private members bills*

It is increasingly likely that private member's bills will be brought to a vote in the House of Commons. The Standing Orders provide that five hours of House time each week be devoted to Private Members' Business. Up to 30 items can appear on the Order of Precedence for debate. Of these, ten items (five bills) are designated to be brought to a vote.

It is possible that there will be all-party consent to change a bill from non-votable to votable at the last minute, as has happened in the past. Departments need to follow all items, even those that are non-votable. To do this effectively, departments need to monitor the House of Commons *Notice Paper* closely for upcoming bills and develop a departmental position. This will have to involve the minister's office and may involve MPs as well.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ CONSIDERATION BY THE OTHER HOUSE

Once a bill has had three readings in one House, it is sent to the other House to be read, debated and possibly amended in a process similar to that in the first House.

In the Senate, the consideration of a bill passed by the House of Commons is sometimes accelerated by referring the subject-matter of the bill to a Senate committee while the bill is still in the House of Commons (R.S. 75).

If one House amends a bill passed by the other, a member of the first House may move concurrence in the amendments. The motion is then debated and put to a vote. When the Senate does not concur with amendments made by the House of Commons, or insists on amendments with which the Commons does not concur, reasons must be sent in writing to the House of Commons (R.S. 79).

If the two Houses disagree on amendments, a conference may be held between representatives from each House and an attempt may be made to resolve the conflict (R.S. 79(3) and S.O. 77(3) and (4)). However, conferences are rarely held. If a disagreement between the two Houses is not resolved, the bill is defeated.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.6 How is a bill enacted by Parliament?

---

#### ○ ROYAL ASSENT

When a bill has been passed by both Houses, it is ready for royal assent. This formal ceremony completes the enactment process and is presided over by the Governor General or, more usually, a deputy of the Governor General (a judge of the Supreme Court of Canada). Representatives of both Houses attend the ceremony, which is held in the Senate Chamber. The title of the bill is read aloud and the Governor General or deputy indicates assent with a nod of the head.

The timing of the royal assent ceremony is arranged by the Government House Leader. The ceremony is held at irregular intervals and usually before an adjournment or at the end of a session of Parliament. This usually results in a number of bills receiving royal assent at the same time. On royal assent, a bill becomes an Act of Parliament.

---

## ● PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.7 When does an Act come into force?

---

Paragraph 6(2)(a) of the *Interpretation Act* provides that royal assent has the effect of bringing an Act into force, unless the Act states that it comes into force on some other day. Acts frequently state that they come into force on a specified day or on a day to be fixed by the Governor in Council. In the past, these days were fixed by a very formal document called a "proclamation". Today, the simpler method of an order in council is used. Acts may also provide that various provisions come into force on different days.

If the coming-into-force date is to be fixed by an order of the Governor in Council, the date is determined by Cabinet, on the advice of the minister responsible for administering the Act. Draft orders are prepared by that minister's department. They are not subject to the Regulatory Review Process or the regulation-making requirements of the *Statutory Instruments Act*, because they are not considered to be regulations. However, before they are made, they are examined by the Regulations Section of the Department of Justice. After they are made, they are required by the *Statutory Instruments Regulations* to be published in Part II of the *Canada Gazette* under the "SI" designation. (► ○ **Chapter 2 - Principles and Policies**)

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.8 How are Acts printed and distributed?

---

#### ○ OVERVIEW

The Legislative Editing Office of the Department of Justice is responsible for publishing the Acts of Parliament. Printing and distribution is done by the Publishing Centre of the Canada Communication Group of the Department of Public Works and Government Services.

After royal assent, the Acts are printed and made available in three separate services:

- the "Assented to" Acts service;
- Part III of the *Canada Gazette*;
- the bound annual Statutes of Canada.

Under section 19 of the *Canada Evidence Act*, copies of Acts provided by these services are official documentary evidence. In preparing an Act for publication, the Legislative Editing Office ensures that all corrections and changes made to a bill during its passage through Parliament are incorporated, and makes all of the technical changes required when a bill changes to an Act.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.8 How are Acts printed and distributed?

---

#### ○ PUBLICATION SERVICES

##### *"Assented to" Acts*

This service makes individual Acts available to subscribers, usually within five working days after an Act has received royal assent.

##### *Part III of the Canada Gazette*

Acts are published in Part III of the *Canada Gazette* when a sufficient number of bills have received royal assent. The Legislative Editing Office assembles the Acts to be included in an issue of Part III and adds a table of contents and a list of proclamations or orders in council relating to the coming-into-force of Acts.

##### *Annual Statutes of Canada*

This service makes Acts of Parliament available in hard-bound format as soon as possible after the end of each calendar year. The Legislative Editing Office prepares a table of contents, an index, a list of proclamations or orders in council relating to the coming-into-force of Acts and a Table of Public Statutes, which are included with all public and private Acts that were given royal assent during the calendar year.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.9 Miscellaneous Statute Law Amendment Program

---

#### ○ OVERVIEW

The Miscellaneous Statute Law Amendment Program was established in 1975, and is administered by the Legislation Section of the Department of Justice. The purpose of the Program is to allow minor amendments of a non-controversial nature to be made to a number of federal statutes without having to wait for particular statutes to be opened up for amendments of a more substantial nature. Miscellaneous Statute Law Amendment Acts are subject to an accelerated enactment process involving committee study of legislative proposals before they are introduced as a bill. A total of eight Miscellaneous Statute Law Amendment Acts have been passed (1977, 1978, 1981, 1984, 1987, 1992, 1993 and 1994).

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.9 Miscellaneous Statute Law Amendment Program

---

#### ○ PROCEDURE

Anyone may suggest amendments for possible inclusion in a set of proposals, but most proposals come from Government departments or agencies. The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for receiving and reviewing proposals and preparing them in the form of a document entitled *Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those Statutes that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.*

The proposals are tabled in the House of Commons by the Minister of Justice, and are then referred to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. The proposals are also tabled in the Senate and referred to its Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Consideration of the proposals by the Standing Committees has always been thorough and non-partisan. Perhaps the most important feature of the entire program is the fact that if, at either of the committees, a proposal is considered to be controversial, it is dropped.

The reports of the Senate Committee have always been adopted by the Senate, but a motion has never been made for concurrence in the reports of the House Committee.

A Miscellaneous Statute Law Amendment Bill is then prepared, based on the reports of the two committees and containing only proposals approved by both committees. Although the bills are subject to the ordinary enactment procedures, their passage has nearly always been speedy, given the usual understanding that the bills will receive all three readings in each House without debate.

---

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.9 Miscellaneous Statute Law Amendment Program

---

#### ○ CRITERIA

To qualify for inclusion in the proposals, an amendment must not

- be controversial;
  - involve the spending of public funds;
  - prejudicially affect the rights of persons; or
  - create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence.
-

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.10 Summary of Steps in the Preparation and Enactment of Bills

---

#### 1. POLICY DEVELOPMENT AND APPROVAL

- Developing Policy
  - Consultation
  - Confidentiality
- Drafting the Memorandum to Cabinet
  - Consultation
  - Confidentiality
- Consultation with the Department of Justice
  - Legislative policy
  - Legal matters
- Cabinet approval
- Referral to the Legislation Section

#### 2. DRAFTING THE BILL

- Environment
  - Co-drafting
  - Bilingualism
  - Bijuralism
- Assignment of drafters
- Drafting
  - Meetings
  - Notice to Cabinet
  - Approval by the sponsoring department
- Quality control
  - Editing
  - Review Committee
  - Concordance between language versions
- Printing
  - Page proof
  - Corrections
  - Revised page proof
  - Corrections
  - Final page proof
  - Distribution
- Cabinet approval

## ● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

### 3.10 Summary of Steps in the Preparation and Enactment of Bills

---

#### **3. THE ENACTMENT PROCESS**

Notice of introduction

Introduction

First Reading ► Referral to Committee

Second Reading ► Referral to Committee

Consultations

Notice to Cabinet

Motions to amend

Report Stage

Notice to Cabinet

Motions to amend

Third Reading

Referral to the other House

Royal Assent

#### **4. COMING-INTO-FORCE**

#### **5. IMPLEMENTATION**

Development of regulatory policy

Drafting regulations

Regulatory process

---



## ● THE REGULATORY PROCESS

---

- |  |       |
|--|-------|
| 1. Introduction  | ▶ 181 |
| 2. What instruments are subject to the regulatory process? | ▶ 182 |
| 3. What are the steps in the regulatory process?           | ▶ 186 |
| 4. Summary of the steps in the regulatory process          | ▶ 197 |
-



## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.1 Introduction

---

Many of the legislative instruments made under federal Acts have to meet the requirements of a series of formalities known as the **regulatory process**. This chapter begins with a description of the types of instruments that are subject to these formalities. This is followed by an analysis of the steps involved in that process. Finally, the steps are reintroduced in chronological order.

The *Statutory Instruments Act* and the *Statutory Instruments Regulations* provide the basic elements of the regulatory process. They are referred to in this chapter as the *SI Act* and the *SI Regulations*.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

---

#### ○ OVERVIEW

Two types of instruments are subject to the regulatory process. The first are **regulations**, as defined in the *SI Act*. The second are **other instruments**, which include **statutory instruments** that fall outside the definition of "regulation" and certain other documents that are neither regulations nor statutory instruments.

Some regulations are not subject to the regulatory process. They are wholly or partially exempted from the regulatory process by their enabling Act or by the *SI Regulations*.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

---

#### ○ REGULATIONS WITHIN THE MEANING OF THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT

##### *Types of instruments*

According to the *SI Act*, there are four types of instruments that are regulations:

- instruments described as "regulations" in an Act;
- rules, orders and regulations governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act;
- statutory instruments made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act; and
- statutory instruments for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act.

The descriptions of the first two types are self-explanatory. However, in determining whether an instrument is of the third or fourth type, the first step is to determine whether it qualifies as a **statutory instrument**, as defined in the *SI Act*.

##### *Is it a statutory instrument?*

A statutory instrument is an instrument issued, made or established in the execution of a power conferred by or under an Act that expressly authorizes it to be issued, made or established.

In other words, when the enabling Act names the instrument by means of which a power is to be exercised, it is a statutory instrument.

Instruments made by the Governor in Council under the Royal Prerogative are also statutory instruments.

##### *Is it made in the exercise of a legislative power?*

For instruments of the third type, the next step is to establish whether it is made in the exercise of a legislative power.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

---

A legislative power is the power to make rules of conduct — having the force of law — for an undetermined number of persons. It is different from an administrative power, which is the power to create norms that apply only to a particular person or situation. If the instrument is a statutory instrument and is made in the exercise of a legislative power, it is a "regulation" and is subject to the regulatory process.

*Is there a penalty for contravening the instrument?*

For the fourth type of instrument, the next step is to determine whether the enabling Act prescribes a sanction for contravening the instrument. If it does, the instrument is a "regulation", whether or not it is made in the exercise of a legislative power.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

---

#### ○ OTHER INSTRUMENTS THAT ARE SUBJECT TO THE REGULATORY PROCESS

Other instruments subject to the regulatory process are:

- statutory instruments that are required to be published in the *Canada Gazette* by or under an Act;
  - statutory instruments and other documents listed in subsection 11(3) of the *SI Regulations*; and
  - statutory instruments and other documents that the Clerk of the Privy Council directs or authorizes to be published because it is, in the Clerk's opinion, in the public interest to do so. An up-to-date list of these documents may be obtained from the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council.
-

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### ○ OVERVIEW

At the core of the regulatory process is the conception and development of a regulatory proposal. The process also involves examination, registration, publication and parliamentary scrutiny. In discussing the process, a number of words and acronyms are used. To make sure their meaning is clear, they are defined as follows:

- **regulation** means an instrument that is subject to the regulatory process, except as otherwise noted.
  - **RAD** means the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat.
  - **RIAS** means a Regulatory Impact Analysis Statement.
-

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### ○ CONCEPTION AND DEVELOPMENT OF REGULATIONS

Before deciding whether to regulate a particular field of activity, a department responsible for an enabling Act or an administrative agency that has regulation-making authority must study the costs and benefits of all the possible solutions for achieving its objectives. If the department or agency concludes that regulation would have the greatest net benefit, it must initiate a process of planning and public consultation in accordance with the Government's regulatory policy.

The department or agency gives early notice of the proposed regulation in the annual *Federal Regulatory Plan*. It also launches a public consultation process to give interested persons an opportunity to make their views known.

The department or agency then drafts its regulatory proposal, doing so alone or with the assistance of its legal advisers and, occasionally, the Regulations Section of the Department of Justice. The role of the legal advisers is to draft the regulatory proposal or to review it as drafted by the department or agency drafters.

A RIAS must be written for the proposed regulations. The RIAS explains

- what the regulatory proposal is meant to achieve,
- what alternatives to regulation have been considered,
- what are the anticipated costs and benefits of the regulations,
- what consultations have been carried out,
- what is the reply of the department or agency to the concerns voiced, and
- what mechanisms are built in to ensure compliance with the regulations once they are in force.

For regulations that have to be made or approved by the Governor in Council, there must also be a communications plan and, if needed, a supplementary note. The communications plan covers, among other things, the strategy to be used by the

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

department or agency to bring the regulatory measures to the attention of the groups affected once they are in force. A supplementary note is needed in cases where delicate issues call for consideration of information that is unpublishable.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### ○ EXECUTIVE REVIEW

##### *Clerk of the Privy Council and Deputy Minister of Justice*

The roles of the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice are set out in section 3 of the *SI Act*. In practice, these roles are carried out by the Regulations Section, which examines all proposed regulations submitted by the departments and agencies (except those exempted from examination), to ensure that:

- they are authorized by the enabling statute;
- they do not constitute an unusual or unexpected use of the authority under which they are to be made;
- they do not trespass unduly on existing rights and freedoms and are not, in any case, inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and
- their form and drafting are in accordance with established standards.

On paper, the Regulations Section's role is limited to examining proposed regulations and drawing the regulation-making authority's attention to problems of law or drafting. Practical considerations, though, have led the Regulations Section to expand this role. Experience has shown that it is quicker and more efficient to have the Regulations Section find solutions to the legal and drafting problems it uncovers and submit the amended versions, with explanations, to the department or agency for approval.

When it has finished its examination, the Regulations Section stamps the draft regulations. If the solution found for any of the legal problems in the file involves some legal risk, the Regulations Section writes the department or agency a letter explaining what the risk is. If serious legal issues remain unsettled, the Regulations Section reports its concerns to the Clerk of the Privy Council.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

Regulations are not invalid just because they have been made without being examined by the Regulations Section. But the Governor in Council can, on the recommendation of the Minister of Justice, repeal all or part of any regulation that was made without having been examined.

The Regulations Section offers departments and agencies a range of services, the main ones being:

- drafting from instructions;
- drafting assistance to officials and legal advisers responsible for drafting regulations;
- training for these officials and legal advisers;
- satellite units or special teams;
- consulting services and legal opinions on issues relating to delegated legislation;
- assignment of drafters to the files of particular departments (those with a large volume of regulatory files);
- preparation of draft regulations simultaneously with the preparation of a bill; and
- editing and linguistic revision of routine regulations where the responsibility of the Regulations Section for examining the regulations has been delegated to a department or agency.

With this spectrum of services, the Regulations Section is able to adapt to the different needs of departments and agencies, yet still guarantee product quality, bilingualism and bijuralism, uniformity in form and drafting, and consistency in legal opinions.

A team of jurilinguists in the Regulations Section and a team of legislative editors from the Legislative Editing Office provide the regulatory drafters with a variety of services (linguistic revision, bilingual comparison, terminological research and editing) to maintain standards of linguistic and editing quality and ensure uniformity from one text to another.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### *Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat*

The central role of the Regulatory Affairs Directorate (RAD) of the Treasury Board Secretariat is to ensure that regulatory proposals are in keeping with regulatory policy.

The prime responsibilities of RAD are:

- to ensure that regulatory proposals reflect Government regulatory policy, represent the solution with the greatest net benefits and do not restrict competitiveness; and
- to consult with departments and agencies that want their draft regulations to take priority over others', and decide the order in which they will be processed.

In more specific terms, RAD reviews each RIAS from an overall policy perspective. It can request additional information or analyses, if need be, or recommend that the draft regulations not be made.

#### *Privy Council Office*

The appropriate secretariat of the Privy Council Office reviews draft regulations from a political standpoint, verifying that they do not conflict with the Government's decisions or its general priorities. It also prepares briefing documents for the Special Committee of Council.

When a regulation is to be made or approved by the Governor in Council, the Special Committee of Council approves it for prepublication in Part I of the *Canada Gazette*. Afterwards, the Special Committee approves it to be sent for signing by the Governor General and subsequent registration and publication in Part II of the *Canada Gazette*.

The Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) is responsible for all the orders made by the Governor in Council. The Office includes the Registrar of Statutory Instruments, who takes care of registering regulations and having them published in Part II of the *Canada Gazette*.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### *Treasury Board Secretariat*

The Treasury Board Secretariat examines draft regulations that, through their enabling statutes, require Treasury Board approval or recommendation. It also examines regulations that are liable to have significant financial implications.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### ○ PROCEDURAL REQUIREMENTS

There are four procedural requirements. They are, in order of occurrence, that regulations be prepublished, made, registered and published.

#### *Prepublication*

Draft regulations must be prepublished in Part I of the *Canada Gazette* before they can be made. In some cases this requirement is set out in the enabling Act. Where it is not, it flows from the policy laid down by Cabinet. The purpose of prepublication is to give those who are interested in a regulatory proposal an opportunity to determine the extent to which the proposal is in keeping with previous consultations.

When draft regulations are prepublished because of the Cabinet policy, interested persons are usually allowed 30 days to express their views. The RIAS is published along with the draft regulations.

In the case of regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, the department or agency responsible for the regulations can ask the Special Committee of Council for an exemption from the prepublication requirement. For regulations to be made by a minister or agency, the minister or agency decides whether to prepublish them.

Note that RAD's prepublication policy does not apply to other documents (instruments that are not regulations) that are subject to the regulatory process.

#### *"Making" of regulations*

The actual "making" of the regulations by the authority empowered to do so — the Governor in Council, a minister or an agency — is a very important step, critical to their validity. Any

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

instrument that was not made by the authority empowered to do so would, of course, be of no force or effect.

The regulation-making authority makes the regulations by signing a document to that effect, usually called an **executive order**. In the case of a regulation made by the Governor in Council, the Governor General signs the order. An executive order may be in the form of an order in council, a ministerial order, a resolution or some other instrument.

#### *Registration*

The *SI Act* requires regulations to be registered by the Clerk of the Privy Council within seven days after they are made (unless they are exempted from registration because they are so numerous).

For regulations, the Clerk records the title of the regulation, the title of the regulation-making authority, the source of the power to make the regulation, the date of making and the date of registration, and assigns it a number, preceded by "SOR". For other documents, the Clerk records much the same information and assigns each its own number, preceded by "SI".

Registration is a crucial step in the case of regulations, because it determines when they take effect. Unlike other instruments and documents, which come into force on the day they are made, regulations that must be registered come into force on the day they are registered, as prescribed in subsection 6(2) of the *Interpretation Act*, unless the enabling statute, the regulations or the document by which they are made states otherwise.

The coming-into-force date, if specified in the regulations or the document by which they are made, may, under section 9 of the *SI Act* and in accordance with the conditions set out in it, be on or after the date the regulations are made, but earlier than the date of registration. A date later than the date of registration can also be specified.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

However, a coming-into-force date that is before the date of making cannot be specified unless there is a specific enabling authority to that effect. The reason for this is that regulations would then have an unauthorized retroactive effect.

#### *Publication*

The *SI Act* and *SI Regulations* provide for the publication of federal regulations in Part II of the *Canada Gazette* within 23 days after their registration. Some regulations are exempt from this formality; they are listed in section 15 of the *SI Regulations*.

What if a regulation that was supposed to have been published is not? Failure to publish it does not make it invalid, but it prevents the punishment of offences for contravening the regulation. The reason is the constitutional principle of the rule of law: the terms of the law must be knowable, not secret. If a regulation is not published, people cannot be presumed to have had any way of finding out what their rights and responsibilities were under it.

There is an exception. Someone contravening an unpublished regulation can be punished if the regulation is exempt from publication or if it expressly provides that it applies according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*. However, in such cases it must also be proved that reasonable steps had been taken to bring the gist of the regulation to the notice of those likely to be affected by it.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.3 What are the steps in the regulatory process?

---

#### ○ PARLIAMENTARY SCRUTINY

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations monitors the exercise of regulatory power on behalf of Parliament. Its mandate, set out in section 19 of the *SI Act*, is to review statutory instruments after they have come into force.

The Committee checks the instruments against the criteria approved by the Senate and the House of Commons at the beginning of each session of Parliament. Some of these criteria are the same as those applied by Regulations Section lawyers in their examination of the proposed regulations.

When the Committee finds a problem with a statutory instrument, it tells the regulation-making authority and suggests solutions. Where the Committee and the regulation-making authority are unable to agree on a solution, the Committee may make a report drawing the matter to the attention of both Houses of Parliament. Where the instrument is made by the Governor in Council or a minister, the Committee is also authorized, under subsection 123(1) of the *Standing Orders of the House of Commons*, to make a report to the House of Commons proposing the disallowance of the instrument. A disallowance resolution, if not rejected, becomes an Order of the House enjoining the Governor in Council or minister to revoke the statutory instrument.

---

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.4 Summary of the steps in the regulatory process

---

1. If, after exploring alternative solutions, the sponsoring department or agency decides to regulate, it introduces its regulatory proposal in the *Federal Regulatory Plan* and begins a public consultation process.

2. The department or agency drafts the RIAS. For regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, it also drafts a communications plan and, if necessary, a supplementary note.

3. The department or agency drafts its proposed regulations and gives them to its legal counsel for review.

OR

The department or agency drafts its proposed regulations with its legal counsel.

OR

The department or agency drafts its proposed regulations with Regulations Section lawyers.

4. The department or agency submits its proposed regulations to the Regulations Section for examination in accordance with section 3 of the *SI Act*. (In cases where the Regulations Section drafts them from the department's or agency's instructions, this examination is done at the time of drafting.) It attaches the draft order in council, ministerial order, resolution, etc., draft notice of publication if the *SI Act* requires prepublication, and a copy of the draft RIAS for information.

5. At the same time, the department or agency sends out documents as follows:

- In the case of regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, it sends the following to both RAD and the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council):

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.4 Summary of the steps in the regulatory process

---

- the draft regulations,
- the draft executive order
- the draft notice of publication if the enabling Act requires prepublication,
- the draft RIAS, and
- the communications plan and, if needed, a supplementary note.

The Office of the Assistant Clerk then sends these documents to the relevant secretariat of the Privy Council Office.

● In the case of regulations that are to be made by a minister or agency, it sends the following documents to RAD:

- the draft regulations,
- the draft executive order
- the draft notice of publication if the enabling Act requires prepublication, and
- the draft RIAS.

6. The relevant secretariat of the Privy Council Office scrutinizes these documents from a political standpoint. RAD examines the draft RIAS to verify that it meets certain standards of quality and is compatible with the Government policy on regulation.

7. At the same time, the Regulations Section examines the draft regulations. Once it has finished, it stamps them and returns them to the department or agency.

8. If the draft regulations have to be approved or recommended by Treasury Board, or if they are likely to have major financial implications, the department or agency sends a "Treasury Board Submission," prepared in accordance with Treasury Board directives on the matter

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.4 Summary of the steps in the regulatory process

---

(as found in the *Treasury Board Manual: Treasury Board Submission Guide*), to the Treasury Board Secretariat's Program Branch, and with it sends the draft regulations stamped by the Regulations Section, publication notice, draft executive order, RIAS, communications plan, supplementary note if needed and request for publication in the *Canada Gazette*.

9. The department or agency initiates procedures to have the draft regulations prepublished in Part I of the *Canada Gazette*:

- In the case of regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, it sends the following documents to the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council):

- the stamped draft regulations,
- the notice of publication,
- the RIAS,
- the communications plan, and the supplementary note, if needed, and
- a request for publication in the *Canada Gazette*.

The Assistant Clerk then puts the matter on the agenda of the Special Committee of Council for it to consider whether to authorize prepublication in Part I of the *Canada Gazette* (dispensation from prepublication may be requested at this stage from the Special Committee).

- In the case of regulations that are to be made by a minister or agency, it sends the stamped draft regulations, notice of publication, RIAS and request for publication to the Canada Communication Group
- Publishing for prepublication in Part I of the *Canada Gazette*.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.4 Summary of the steps in the regulatory process

---

10. The draft regulations, notice of publication and RIAS are published in Part I of the *Canada Gazette*.

11. If changes are made to the proposed regulations following prepublication, they must be re-examined by the Regulations Section. The RIAS must also be modified accordingly. Draft regulations that are substantially reworked must be prepublished a second time in Part I of the *Canada Gazette*.

12. The regulations are then officially made by the proper authority:

- In the case of regulations authorized to be made by the Governor in Council:
  - the department or agency sends the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) the stamped draft regulations, the draft order in council, the recommendation signed by the minister responsible, the RIAS, communications plan, supplementary note if needed, and a request for publication in the *Canada Gazette*; and
  - the regulations are approved by the Special Committee of Council and are then made — that is, signed — by the Governor General.
- In the case of regulations requiring the approval of the Governor in Council:
  - the department or agency sends the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) the same documents as for regulations made by the Governor in Council, as well as the executive order; and
  - the draft regulations are approved by the Special Committee of Council and the order in council is signed by the Governor General.

## ● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

### 4.4 Summary of the steps in the regulatory process

---

- In the case of regulations authorized to be made by a minister or agency, the minister or agency makes (signs) them.

13. The regulations are registered:

- In the case of regulations made or approved by the Governor in Council, the regulations are automatically sent to the Registrar of Statutory Instruments, who registers them.
- In the case of regulations made by a minister or agency, the minister or agency sends the stamped regulations to the Registrar of Statutory Instruments, along with the executive order (ministerial order, resolution or other document), the RIAS and a request for publication in the *Canada Gazette*. The Registrar registers the regulations.

14. The Registrar of Statutory Instruments sends the regulations and their RIAS to the Canada Communication Group - Publishing for publication in Part II of the *Canada Gazette*.

15. The regulations are reviewed by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

---







13. Enregistrement du règlement :

- le règlement pris ou approuvé par le gouverneur en conseil est transmis automatiquement au registraire des textes réglementaires qui l'enregistre;
- dans les autres cas, l'autorité transmet le règlement estam-pillé au registraire des textes réglementaires, accompagné du document attestant sa prise, du REIR et de la demande de publication dans la *Gazette du Canada*. Celui-ci procède alors à l'enregistrement.

14. Le registraire des textes réglementaires transmet le règlement au Groupe Communication Canada — Edition, où il est publié avec le REIR dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

15. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examine le règlement.

- dans les autres cas, elle envoie directement au Groupe Communication Canada — Édition le projet de règlement estampillé, l'avis de prépublication, le REIR et une demande de publication.

10. Le projet de règlement, l'avis de prépublication et le REIR sont publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.

11. Si, par suite de la prépublication, des changements sont apportés au projet de règlement, celui-ci est à nouveau soumis à la Section de la réglementation pour examen. Le REIR est modifié en conséquence. Si le projet de règlement fait l'objet de modifications en profondeur, il doit être prépublié à nouveau dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.

## 12. Prise (signature) du règlement :

- règlement pris par le gouverneur en conseil :
- l'autorité envoie au Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) le projet estampillé, le projet de décret, la recommandation signée par le ministre responsable, le REIR, le plan de communication, l'avis supplémentaire, le cas échéant, et une demande de publication dans la *Gazette du Canada*;
- le Comité spécial du Conseil approuve le règlement, qui est ensuite signé par le gouverneur général;
- règlement approuvé par le gouverneur en conseil :
- l'autorité envoie au Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) les documents mentionnés ci-dessus, de même que le document attestant la prise du règlement;
- le Comité spécial du Conseil approuve le règlement, puis le gouverneur général signe le décret;
- règlement pris par une autre autorité :
- elle prend le règlement, c'est-à-dire le signe.

lorsque celle-ci est exigée par la loi, ainsi que le projet de REIR, à la DAR.

6. Le secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé examine les documents du point de vue politique. La DAR examine le projet de REIR afin de vérifier s'il respecte certaines normes de qualité et s'il est compatible avec la politique gouvernementale en matière de réglementation.

7. Parallèlement, la Section de la réglementation examine le projet de règlement, puis l'estampille et le retourne à l'autorité.

8. Si le projet de règlement doit être approuvé ou recommandé par le Conseil du Trésor, ou s'il est susceptible d'avoir d'importantes répercussions financières, l'autorité réglementante envoie à la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, avec le document appelé « présentation au Conseil du Trésor » rédigé conformément aux directives du Conseil du Trésor (*Manuel du Conseil du Trésor, Guide des présentations au Conseil du Trésor*), le projet de règlement estampillé par la Section de la réglementation, l'avis de prépublication, le projet de document attestant la prise, le cas échéant, le plan de communication, l'avis supplémentaire, le cas échéant, et la demande de publication dans la *Gazette du Canada*.

9. L'autorité entame les démarches pour la prépublication du projet de règlement dans la Partie I de la *Gazette du Canada* :

- dans le cas d'un règlement devant être pris ou approuvé par le gouverneur en conseil, elle envoie le projet de règlement estampillé, l'avis de prépublication, le REIR, le plan de communication, l'avis supplémentaire, le cas échéant, et une demande de publication au Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil), afin que le Comité spécial du Conseil en autorise la prépublication (une dispense peut, à ce stade, être demandée au Comité spécial);

1. L'autorité — ministère ou organisme — décide de réglementer un domaine d'activité après avoir étudié les solutions de rechange. Elle l'indique dans le document intitulé « Projets de réglementation fédérale » et amorce un processus de consultation publique.

2. L'autorité rédige le REIR ainsi que, dans le cas d'un règlement devant être pris ou approuvé par le gouverneur en conseil, le plan de communication et, au besoin, l'avis supplémentaire.

3. Elle rédige le projet de règlement, puis le fait réviser par son ser-vice juridique, ou bien elle le rédige de concert soit avec ses propres conseillers juridiques, soit avec ceux de la Section de la réglementa-tion.

4. Elle soumet le projet de règlement à la Section de la réglementa-tion pour examen conformément à l'article 3 de la Loi (si le projet est rédigé par les conseillers juridiques de cette section à partir des instructions reçues du ministère ou de l'organisme, l'examen est fait en même temps). Elle y annexe le projet de document attestant la prise (décret, arrêté ministériel, résolution ou autre), le projet d'avis de prépublication lorsque celle-ci est exigée par la loi et, à titre d'information, une copie du projet de REIR.

5. Simultanément, elle envoie les documents suivants aux destina-taires indiqués :

- dans le cas d'un règlement devant être pris ou approuvé par le gouverneur en conseil, le projet en cause, le projet de document attestant la prise, le projet d'avis de prépublication lorsque cette formalité est exigée par la loi, le projet de REIR, le plan de communication et, le cas échéant, l'avis supplé-mentaire, à la DAR et au Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) afin que celui-ci les remette au secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé;
- dans les autres cas, le projet en cause, le projet de docu-ment attestant la prise, le projet d'avis de prépublication

Le représentant de la fonction législative chargé de contrôler l'exercice du pouvoir réglementaire est le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Son rôle est prévu à l'article 19 de la Loi et consiste à étudier et à contrôler les textes réglementaires après leur entrée en vigueur.

Afin de s'acquitter de cette fonction, le Comité s'assure que les textes réglementaires répondent à plusieurs critères qui sont approuvés par le Sénat et la Chambre des communes au début de chaque session parlementaire. Certains de ces critères correspondent à ceux qu'applique la Section de la réglementation dans le cadre de l'examen des projets de règlement.

Lorsque le comité est d'avis qu'un texte réglementaire pose des problèmes, il en fait part au titulaire du pouvoir réglementaire et lui recommande des solutions. Si le comité et le titulaire ne parviennent pas à un accord, le comité peut présenter un rapport qui porte la question à l'attention des deux chambres. S'il s'agit d'un texte réglementaire pris par le gouverneur en conseil ou un ministre, le comité est aussi habilité, en vertu du paragraphe 123(1) du *Règlement de la Chambre des communes*, à présenter aux Communes un rapport proposant le désaveu du texte. La résolution de désaveu, si elle est adoptée, constitue un ordre de la chambre enjoignant au gouverneur en conseil ou au ministre d'abroger le texte réglementaire en cause.

Par contre, sauf autorisation expresse dans la loi habilitante, un texte soumis au processus réglementaire ne peut en aucun cas prévoir une date d'entrée en vigueur antérieure à celle de sa prise, car il aurait alors un effet rétroactif, ce qui est illégal.

### Publication

La Loi et le Règlement prévoient que les règlements fédéraux doivent être publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours suivant leur enregistrement. On notera les cas de dispense de publication énumérés par l'article 15 du Règlement. Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié. Toutefois, en raison du principe constitutionnel de la primauté du droit, nul ne peut être condamné pour avoir enfreint un règlement qui, au moment de l'infraction présumée, n'était pas publié alors qu'il aurait dû l'être.

Le droit doit en effet pouvoir être connu de chacun; il ne peut être secret. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut présumer que les personnes visées par lui sont en mesure de connaître les droits qu'il leur accorde et les obligations qu'il leur impose. Il existe cependant une exception : il est possible de condamner une personne pour infraction à un règlement non publié si celui-ci est soustrait à la publication ou s'il comporte une disposition prévoyant l'antériorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la *Gazette du Canada*. Il faut alors prouver qu'à la date du fait reproché, des mesures raisonnables avaient été prises pour que les intéressés soient informés de la substance du règlement.

La prise consiste dans la signature par l'autorité — le gouverneur général dans le cas des règlements devant être pris par le gouverneur en conseil — du document attestant l'accomplissement de cette formalité : décret, arrêté, résolution ou autre document au même effet.

### *Enregistrement*

La Loi prévoit que les règlements fédéraux doivent être enregistrés par le greffier du Conseil privé dans les sept jours suivant leur prise, sauf dispense en raison de leur nombre.

Le greffier inscrit sur un registre le titre du règlement, le nom de l'autorité réglementante, la disposition de la loi en vertu de laquelle il a été pris, la date de la prise et celle de l'enregistrement, et lui attribue la désignation « DORS » suivie d'un numéro distinctif. Pour les autres textes soumis au processus réglementaire, il consigne à peu de chose près les mêmes renseignements et attribue au texte la désignation « TR » suivie d'un numéro distinctif.

Dans le cas des règlements proprement dits, l'enregistrement revêt une importance capitale. En effet, alors que les textes réglementaires qui ne sont pas des règlements et les autres documents entrent en vigueur le jour de leur prise, le règlement soumis à l'enregistrement entre en vigueur, en l'absence d'indication dans la loi habilitante, dans le document attestant sa prise ou dans le règlement lui-même, le jour de son enregistrement, et ce, par application du paragraphe 6(2) de la *Loi d'interprétation*.

Le cas échéant, la date d'entrée en vigueur précisée dans le document attestant la prise du règlement ou dans le règlement lui-même peut, en vertu de l'article 9 de la Loi mais seulement aux conditions qui y sont prévues, être soit la date de la prise du règlement, soit une date ultérieure à la prise qui est tout de même antérieure à la date d'enregistrement. Il est bien entendu qu'un règlement peut en tout temps préciser qu'il entre en vigueur à une date postérieure à celle de son enregistrement.

○ EXIGENCES PROCÉDURALES

Les exigences procédurales sont au nombre de quatre. Il s'agit, dans l'ordre chronologique, de la prépublication, de la prise, de l'enregistrement et de la publication.

*Prépublication*

Les projets de règlement doivent, avant d'être pris, être publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Dans certains cas, l'exigence découle de la loi habilitante et, dans tous les autres cas, elle résulte de la politique du Cabinet. La prépublication a pour but de permettre aux intéressés de juger dans quelle mesure ces projets de règlement tiennent compte des commentaires formulés à l'occasion des consultations préalables.

Lorsque la prépublication résulte de la politique du Cabinet, le délai accordé aux intéressés est habituellement de trente jours. Chaque projet de règlement est publié avec un REIR.

On peut obtenir une dispense de prépublication en s'adressant au Comité spécial du Conseil privé pour les règlements devant être pris ou approuvés par le gouverneur en conseil. Quant aux règlements devant être pris par un ministre ou un organisme, c'est le ministre ou l'organisme lui-même qui prend la décision de les prépublier ou non.

Il est à noter que la politique de prépublication ne s'applique qu'aux règlements, à l'exclusion des autres textes soumis au processus réglementaire.

*Prise*

La prise du règlement par l'autorité compétente — le gouverneur en conseil, un ministre ou un organisme — est évidemment une étape très importante puisqu'il s'agit d'une condition essentielle à la validité du texte. Il va sans dire que le texte pris par une autorité autre que celle habilitée à le faire serait sans effet.

taires, qui s'occupe d'enregistrer les règlements et de les faire publier dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

#### *Le Conseil du Trésor*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les projets de règlement dont la loi habilitante exige qu'ils soient approuvés ou recommandés par lui, ainsi que ceux susceptibles d'avoir d'importantes répercussions financières.

*La Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor*

Le rôle de la DAR consiste essentiellement à veiller à l'application des règles d'ordre politique en matière de réglementation.

Ce rôle comporte différents volets dont les suivants :

- la DAR s'assure que les projets de règlement sont conformes aux politiques du gouvernement en matière de réglementation, qu'ils représentent la solution offrant le meilleur rapport coûts-avantages et qu'ils n'ont pas pour effet d'en-traver la concurrence;
- en cas de conflit, elle fixe, en consultation avec les minis-tères et organismes intéressés, l'ordre de priorité des projets de règlement.

Plus particulièrement, la DAR examine les REIR d'un point de vue politique global. Elle peut demander au besoin des renseignements ou analyses supplémentaires, ou recommander que le règle-ment projeté ne soit pas pris.

*Le Bureau du Conseil privé*

Le secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé reçoit les projets de règlement du point de vue politique. Il s'assure que ceux-ci n'entrent pas en conflit avec les décisions et les priorités générales du gouvernement. Il prépare les documents d'information à l'intention du Comité spécial du Conseil.

S'agissant des règlements que le gouverneur en conseil doit prendre ou approuver, le Comité spécial du Conseil approuve les projets en vue de leur prépublication dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, puis de leur prise — c'est-à-dire leur signature par le gouverneur général —, de leur enregistrement et de leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

Le Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) a la charge de tous les décrets du gouverneur en conseil. Il compte parmi son personnel le registraire des textes réglementen-

Justice, abroger en tout ou en partie un règlement pris sans avoir été ainsi examiné.

La Section de la réglementation offre, dans le cadre de son mandat, une gamme de services, notamment :

- la rédaction à partir d'instructions;
- l'aide à la rédaction à l'intention des conseillers juridiques et des autres fonctionnaires des ministères et organismes qui assument l'élaboration de leurs règlements;
- la formation de ces fonctionnaires;
- la constitution d'unités satellites ou d'équipes volantes;
- des services de consultation et d'avis juridiques sur des questions liées à la législation déléguée;
- l'affectation de rédacteurs aux dossiers de ministères ou organismes particuliers (ceux qui ont un volume important de dossiers réglementaires);
- la rédaction du projet de règlement simultanément avec le projet de loi;

- la révision rédactionnelle et la révision linguistique des projets de règlement de routine dont l'examen a été délégué aux ministères et organismes responsables.

Grâce à cet ensemble de services, la Section de la réglementation est en mesure de s'adapter aux différents besoins des ministères ou organismes responsables, tout en garantissant la qualité du produit, le bilinguisme et le bijuridisme, l'uniformité des normes de rédaction et de présentation, ainsi que l'uniformité des avis juridiques.

Le Service de révision linguistique de la Section de la réglementation et le Service de révision rédactionnelle fournissent aux ministères et organismes divers services (révision linguistique, révision comparative bilingue, recherche terminologique et révision rédactionnelle) pour maintenir les normes de qualité linguistique et rédactionnelle, et assurer l'uniformité dans l'ensemble des textes.

### *Le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice*

Le rôle du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la Justice est prévu à l'article 3 de la Loi et est exercé en pratique par la Section de la réglementation. Celle-ci examine tous les projets de règlement soumis par les ministères et organismes, sauf ceux qui en sont dispensés, afin de s'assurer :

- qu'ils respectent le cadre juridique du pouvoir réglementaire;
- qu'ils ne constituent pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir réglementaire;
- qu'ils n'empiètent pas indûment sur les droits et libertés existants et ne sont pas incompatibles avec la *Déclaration canadienne des droits* ou la *Charte canadienne des droits et libertés*;

- que leur présentation et leur rédaction sont conformes aux normes établies.

En principe, le rôle de la Section de la réglementation se limite à examiner les projets de règlement et à signaler à l'autorité réglementante les points qui font problème, qu'ils soient d'ordre juridique ou rédactionnel. En pratique, cependant, la section est appelée à jouer un rôle beaucoup plus étendu. Il est en effet plus expéditif et efficace qu'elle suggère au ministère ou à l'organisme concerné des solutions aux problèmes soulevés par le texte et soumette à son approbation des modifications motivées.

Une fois l'examen terminé, la Section de la réglementation estampille le projet de règlement. Si la solution apportée à certains problèmes juridiques comporte des risques, elle signale ceux-ci au ministère ou à l'organisme. Lorsque des problèmes juridiques sérieux persistent, elle en informe le greffier du Conseil privé.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été examiné par la Section de la réglementation. Le gouverneur en conseil peut toutefois, sur la recommandation du ministre de la

## ● CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

### 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

réglementaires dès leur adoption. L'avis supplémentaire s'impose lorsque des questions délicates nécessitent des renseignements ne pouvant être publiés.

○ CONCEPTION ET ÉLABORATION DES RÉGLEMENTS

Avant de décider de réglementer un secteur d'activité donné, le ministère responsable de l'application d'une loi ou l'organisme investi d'un pouvoir réglementaire doit étudier les avantages et les coûts de chacune des solutions qui permettent d'atteindre l'objectif visé. S'il opte pour la réglementation parce qu'elle offre le meilleur rapport coûts-avantages, il doit s'engager dans un processus de planification et de consultation du public conformément à la politique du gouvernement en matière de réglementation.

Le ministère ou l'organisme annonce le projet de règlement en publiant un préavis dans le document intitulé « Projets de réglementation fédérale », qui paraît une fois par année. Il amorce également un processus de consultation publique afin de donner aux intéressés l'occasion de faire valoir leur point de vue.

Il procède ensuite à la rédaction du projet de règlement, seul ou de concert avec les membres de son service juridique et, occasionnellement, avec le concours des conseillers juridiques de la Section de la réglementation. Le rôle des premiers consiste soit à rédiger le projet de règlement, soit à le réviser après sa rédaction par le personnel du ministère ou de l'organisme.

On rédige également un REIR, lequel fait état des objectifs du projet de règlement et expose les solutions de rechange étudiées, les répercussions sociales et économiques probables, les consultations effectuées, les réponses aux inquiétudes formulées, ainsi que les mécanismes projetés pour assurer le respect du règlement une fois en vigueur.

Pour les règlements devant être pris ou approuvés par le gouverneur en conseil, il est nécessaire de préparer un plan de communication et, au besoin, un avis supplémentaire. Le plan de communication expose notamment la stratégie qu'utilisera le ministère ou l'organisme pour communiquer aux groupes visés les mesures

○ VUE D'ENSEMBLE

La conception et l'élaboration des projets de règlement se trouvent au cœur même de l'activité réglementaire. Ses autres composantes sont le contrôle par l'exécutif, l'accomplissement des formalités procédurales et le contrôle parlementaire. Par souci de simplification, nous appliquerons les conventions mentionnées ci-après dans la présente section ainsi que dans la suivante :

- sauf indication contraire, la mention d'un règlement vaut mention de tout texte assujéti à la filière réglementaire;
- **DAR** désigne la Direction des affaires réglementaires;
- **REIR** désigne le Résumé d'étude d'impact de la réglementation.

○ AUTRES TEXTES ET DOCUMENTS ASSUJETTIS À LA FILIÈRE

Certains textes réglementaires qui ne sont pas des règlements, ainsi que divers autres documents, sont soumis à la filière réglementaire. Il s'agit des textes suivants :

- les textes réglementaires à publier dans la *Gazette du Canada* sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires et autres documents énumérés au paragraphe 11(3) du Règlement;
- les textes réglementaires et autres documents dont la publication dans la *Gazette du Canada* est ordonnée ou autorisée par le greffier du Conseil privé parce qu'il estime cette publication d'intérêt public. On peut obtenir la liste à jour de ces documents auprès du Bureau du greffier adjoint du Conseil privé.

d'un pouvoir législatif, c'est-à-dire du pouvoir d'établir des règles de conduite — qui ont force de loi — pour un nombre indéterminé de personnes (par opposition au pouvoir administratif de créer des normes qui s'appliquent à une personne donnée ou à une situation particulière). Si tel est le cas, il s'agit d'un règlement au sens de la Loi et donc d'un texte assujéti à la filière réglementaire.

### *La violation du texte est-elle passible d'une pénalité ?*

À supposer qu'il s'agisse d'un texte réglementaire, il faut, pour les textes du quatrième type, vérifier si la loi habilitante rend la violation du texte passible d'une pénalité. Le simple fait que la loi habilitante impose une amende ou autre peine pour la violation du texte fait de celui-ci un règlement au sens de la Loi, peu importe qu'il soit pris ou non dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

○ LES RÉGLEMENTS AU SENS DE LA LOI

*De quels types de textes s'agit-il ?*

Les textes suivants sont des règlements au sens de la Loi :

- les textes dénommés « règlement » par une loi fédérale;
- les règlements, ordonnances ou règles qui régissent la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires dont la violation est passible d'une pénalité, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement sous le régime d'une loi fédérale.

Les textes des premier et deuxième types se passent d'explications : ils constituent des règlements au sens de la Loi. Quant aux textes des troisième et quatrième types, il faut au préalable déterminer s'il s'agit de textes réglementaires au sens de la Loi.

*S'agit-il d'un texte réglementaire ?*

Sont des textes réglementaires les textes pris dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale, avec autorisation expresse de prise du texte.

Ainsi, lorsque l'instrument devant servir à l'exercice du pouvoir est mentionné de façon expresse dans la loi, il s'agit d'un texte réglementaire.

Sont aussi des textes réglementaires les textes pris par le gouverneur en vertu de la prérogative royale.

*Est-il pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif ?*

Si l'on est en présence d'un texte réglementaire, il faut, pour les textes du troisième type, s'assurer qu'il est pris dans l'exercice

○ VUE D'ENSEMBLE

Deux catégories de textes sont assujetties à la filière réglementaire. Il s'agit, d'une part, des **règlements** au sens de la Loi et, d'autre part, de certains **textes réglementaires** qui ne sont pas des règlements au sens de cette loi et de certains autres documents. N'y sont pas assujettis les règlements qui sont soit expressément soustraits à l'application de la Loi par leur loi habilitante, soit exemptés en tout ou en partie de la filière réglementaire par le Règlement.

Rappelons qu'à l'échelon fédéral il existe un ensemble de formalités, appelé **processus ou filière réglementaire**, auquel sont assujetties bon nombre des mesures législatives prises par l'administration. Dans le présent chapitre, on précisera d'abord quelles catégories de textes sont visées, puis on examinera les composantes de l'activité réglementaire, pour terminer avec l'analyse chronologique des étapes de la filière.

La Loi sur les textes réglementaires (ci-après la « Loi ») et le Règlement sur les textes réglementaires (ci-après le « Règlement ») sont les principaux textes de référence à consulter.



---

4.1 Introduction	▶ 175
4.2 Quels textes sont assujettis à la filière ?	▶ 176
4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?	▶ 180
4.4 Quelles sont les étapes de la filière ?	▶ 191

---



### 3. FILIÈRE PARLEMENTAIRE

Préavis

Dépôt au Parlement

Première lecture ► Renvoi en comité

Deuxième lecture ► Renvoi en comité

Comité

Audiences

Amendements

Réimpression

Étape du rapport

Amendements

Troisième lecture

Renvoi à l'autre chambre

Sanction royale

---

### 4. ENTRÉE EN VIGUEUR

## 1. PRÉPARATION DU DOSSIER

Elaboration d'une proposition par un ministère  
Consultations  
Service juridique  
Autres ministères  
Autres gouvernements et administrations  
Grand public  
Elaboration de la note au Cabinet  
Bureau du Conseil privé  
Consultation : Section de la législation  
Confidentialité  
Approbation de la note au Cabinet  
Saisine de la Section de la législation

## 2. RÉDACTION DU PROJET DE LOI

Environnement  
Corédaction  
Bilinguisme  
Bijuridisme  
Attribution du dossier  
Navette rédactionnelle  
Consultations : chargés de projet  
Approbation par le ministère responsable  
Contrôle de la qualité  
Révision rédactionnelle et jurilinguistique  
Comité de relecture  
Vérification de concordance  
Impression  
Première impression  
Navette  
Révisions  
Navette  
Impression en bon à tirer  
Diffusion  
Approbation par le Cabinet

○ CRITÈRES

Pour être retenue à l'issue de l'examen préliminaire de la Section de la législation, une proposition de modification doit répondre aux critères suivants :

- ne pas être controversable;
- ne pas comporter de dépense de fonds publics;
- ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
- ne pas créer d'infraction ni étendre la portée d'un texte d'incrimination existant.

En principe, n'importe qui peut proposer des modifications. En fait, elles proviennent surtout des administrations fédérales. C'est la Section de la législation qui est chargée de recevoir les modifications proposées, de les étudier et de rédiger un document intitulé :

*Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement.*

Le document est ensuite déposé à la Chambre des communes par le ministre de la Justice, puis renvoyé au Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Il est également déposé au Sénat et renvoyé au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Chacun des deux comités procède alors à une étude approfondie, laquelle s'est toujours effectuée dans une perspective non partisane. Fait à souligner, la proposition jugée controversable est rejetée.

À noter que, si le Sénat a, par le passé, systématiquement adopté le rapport de son comité, celui du comité des Communes n'a jamais fait l'objet d'une motion d'agrément.

Les rapports des comités donnent lieu à un projet de loi corrective où ne figurent que les propositions approuvées par ceux-ci. Il est d'usage que le projet franchisse sans débat ni délai les étapes des trois lectures dans chaque chambre.

○ VUE D'ENSEMBLE

La mise en oeuvre du programme de correction des lois remonte à 1975. Depuis lors, huit lois correctives ont été adoptées (1977, 1978, 1981, 1984, 1987, 1992, 1993 et 1994), sous la responsabilité de la Section de la législation.

Objectif du programme : apporter des modifications mineures et non controversables à un ensemble de lois fédérales sans qu'il faille attendre la révision au fond.

La loi corrective obéit à un processus d'adoption simplifié comportant l'étude des propositions modificatives par un comité avant leur introduction sous forme de projet de loi.

○ SOUS QUELLES FORMES LES LOIS SONT-ELLES PUBLIÉES ?

*Lois sanctionnées*

Sous cette forme, les lois sont généralement accessibles aux abonnés dans les cinq jours suivant la sanction royale.

*Partie III de la Gazette du Canada*

Les lois réunies dans ce recueil sont publiées lorsque leur nombre le justifie. Le Service de révision rédactionnelle y ajoute une table des matières et la liste des proclamations et décrets d'entrée en vigueur.

*Recueil des lois annuelles*

Ce recueil réunit les lois d'intérêt public et privé ayant reçu la sanction royale pendant l'année expirée, et est publié sous reliure dans les meilleurs délais suivant la fin de l'année. Le Service de révision rédactionnelle y ajoute une table des matières, un index, la liste des proclamations et décrets d'entrée en vigueur et le Tableau des lois d'intérêt public.

## ○ VUE D'ENSEMBLE

Le Service de révision rédactionnelle du ministère de la Justice est responsable de la publication des lois fédérales. Pour chaque projet de loi, il veille à ce que les amendements et changements apportés au cours de la filière législative et parlementaire y figurent bien, de même que les corrections techniques qu'il a pu effectuer. Le Centre des publications du Groupe Communication Canada, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, se charge de l'impression et de la diffusion des projets de loi.

Une fois sanctionnées, les lois sont diffusées de trois façons :

- sous forme dite de « lois sanctionnées » ;
- dans la partie III de la *Gazette du Canada* ;
- dans les volumes reliés des lois annuelles.

Rappelons que l'article 19 de la *Loi sur la preuve au Canada* prévoit que ces trois formats sont officiels et font foi de leur contenu.

L'alinéa 6(2)a) de la *Loi d'interprétation* dispose que la sanction royale emportée en vigueur de la loi adoptée par le Parlement sauf si celle-ci prévoit une autre date de prise d'effet. Ainsi, l'entrée en vigueur peut se faire à une ou plusieurs dates, précisées soit par la loi elle-même, soit par le gouverneur en conseil. Dans ce dernier cas, on procède maintenant non plus par proclamation, comme autrefois, mais par simple décret.

Toujours dans cette hypothèse, le Cabinet choisira la date d'entrée en vigueur sur recommandation du ministre responsable. Le projet de décret est rédigé par le ministre responsable et, n'étant pas un règlement, il échappe à l'examen et aux autres contraintes imposées par la *Loi sur les textes réglementaires*. Il sera néanmoins revu, avant sa prise, par la Section de la réglementation du ministère de la Justice. Il sera par la suite publié, conformément à cette loi, dans la *Gazette du Canada* sous la désignation « TR » (► ● **Chapitre 2 : Principes et orientations en matière législative**).

○ SANCTION ROYALE

Après son adoption par les deux chambres, le projet est prêt à recevoir la sanction royale, dernière étape de la procédure d'édiction de la loi. Le gouverneur général ou, le plus souvent, son suppléant préside la cérémonie qui a lieu au Sénat en présence de représentants des deux chambres. On lit à haute voix le titre du projet et le représentant du chef de l'État donne son approbation d'un signe de la tête.

Le leader du gouvernement à la chambre fixe la date de la cérémonie. Celle-ci a normalement lieu à intervalles irréguliers, avant l'ajournement ou la fin de la session parlementaire, lorsque plusieurs projets de loi sont prêts à recevoir la sanction royale. Ils acquièrent dès lors force de loi.

Une fois qu'il a fait l'objet des trois lectures dans une chambre, le projet est transmis à l'autre chambre pour lecture, débat et modification éventuelle, selon un cheminement comparable à celui qui a été suivi dans la première. Si l'une modifie un projet adopté par l'autre, un membre de celle-ci peut proposer que la chambre y souscrive, la motion étant alors mise aux voix. Ainsi, si le Sénat n'approuve pas les amendements de la Chambre des communes ou insiste pour apporter des modifications que celle-ci désapprouve, il doit lui communiquer ses motifs par écrit [R.S., art. 79].

La filière parlementaire peut être accélérée par le renvoi à un comité du Sénat d'un projet encore à l'étude à la Chambre des communes [R.S., art. 75].

En cas de désaccord entre les deux chambres sur des amendements, des représentants de chacune d'elles peuvent être appelés à participer à une conférence de conciliation [R.S., par. 79(3) et R.C.c., par. 77(3) et (4)]. Si le conflit persiste, le projet est rejeté.

---

Pour être en mesure de le faire efficacement, ils devront suivre de près le *Feuilleton des Avis* afin de connaître les prochains projets de loi à l'ordre du jour, et s'efforcer d'arrêter leur position. À cette fin, il leur faudra faire appel au cabinet du ministre et peut-être même aux députés.

*Présentation d'un projet de loi par un comité*

Un comité peut, conformément aux modifications apportées récemment au *Règlement de la Chambre des communes*, se voir conférer le mandat de recommander les principes et les dispositions générales d'un projet de loi, ainsi que la portée de celui-ci, et peut même en proposer le libellé. Si la chambre adopte le rapport du comité, cet assentiment correspond à l'ordre au gouvernement de déposer un projet de loi conforme au rapport.

Le projet de loi ainsi déposé ne fera l'objet d'aucun débat en deuxième lecture, mais sera renvoyé directement au comité pour étude.

Les seules questions qui pourraient se prêter à cette façon de procéder sont celles qui ne sont pas sujettes à controverse et dont l'objet intéresse directement les députés. Dans ces cas-là, la nécessité d'une collaboration très étroite des conseillers juridiques ministériels et des légistes avec les comités soulève d'épineuses questions quant à la relation d'avocat à client et à la confidentialité des avis juridiques.

*Accroissement de l'initiative parlementaire*

Il est probable que le nombre de projets de loi émanant de parlementaires ira augmentant. En effet, le *Règlement de la Chambre des communes* prévoit maintenant que la chambre consacra cinq heures par semaine aux affaires émanant des députés. L'ordre de priorité des débats peut compter jusqu'à trente points (quinze projets de loi). De ce nombre, dix (cinq projets de loi) sont désignés pour être mis aux voix.

Il est possible que les divers partis consentent à la dernière minute à la mise aux voix d'un projet de loi qui ne pouvait faire l'objet d'un vote, comme cela s'est déjà vu. Aussi les ministères doivent-ils suivre tous les projets de loi, même ceux qui, a priori, ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'un vote.

### *Aperçu général*

La volonté de consulter les députés et de leur fournir législatives explique la diversification des filières qui peuvent être suivies. Nous avons vu en détail la façon traditionnelle de procéder, ainsi qu'une de ses variantes (► ○ **Étude en comité après la pre-**

#### **mière lecture).**

Le choix d'une filière dépend non seulement de la sorte de mesure législative envisagée et de sa portée, mais aussi de la stratégie que le gouvernement entend adopter à son égard. Le ministère responsable devra examiner les diverses possibilités qui s'offrent à lui, mais en tout état de cause, il consultera étroitement le Secréariat de la législation et de la planification parlementaire. Examinons maintenant brièvement les autres voies possibles.

### *Présentation d'un avant-projet de loi*

Cette façon de procéder consiste pour le gouvernement à préparer, selon la filière normale, un avant-projet de loi conforme à son optique de l'orientation à suivre. Mais au lieu de le déposer devant l'une ou l'autre chambre, il le soumet directement à l'étude d'un comité. Comme il n'y a pas eu de première lecture, ce dernier peut étudier la mesure et recommander les amendements à y apporter, sans devoir se plier aux contraintes de la procédure parlementaire. Le gouvernement tient alors compte du rapport du comité lorsqu'il met la dernière main au projet de loi et qu'il le dépose en première lecture à titre de projet émanant du gouverne-

ment.

Puisque l'avant-projet n'est pas, à strictement parler, déposé en première lecture, le processus d'approbation habituel n'a pas à être suivi.

lieu de croire que la règle voulant que les projets de loi de finances prennent naissance à la Chambre des communes empêche le dépôt au Sénat de motions entraînant une dépense publique. La question n'a toutefois pas encore été définitivement tranchée (voir sur ce point E.A DRIEDGER, « Money Bills and the Senate » (1968), 3 *Ottawa Law Rev.* 25).

*Quel est le préavis à donner pour les motions ?*

La présentation des motions de modification est assujettie à un préavis de vingt-quatre heures inscrit au *Feuilleton des Avis* [R.C.c., art. 76]. Aux Communes, une disposition du règlement [R.C.c., par. 76(4)] rarement invoquée permet à un ministre de proposer sans préavis une modification « concernant exclusivement la forme » du projet.

*Comment se présentent les motions ?*

Les amendements d'origine gouvernementale sont rédigés et déposés en français et en anglais sous forme de motions. Les deux versions devraient si possible figurer sur la même page; dans le cas contraire, on veillera à ce qu'elles demeurent ensemble. Chaque amendement ne vise en principe qu'un seul article du projet, sauf en cas de substitution d'une série de dispositions à une autre. Les motions renvoient aux pages et aux lignes de la version française et de la version anglaise où se trouve la disposition visée : on remplace ainsi un bloc de texte par un autre; on peut aussi ajouter du texte ou en supprimer. En tout état de cause, les changements sont marqués par un soulignement ou un trait vertical en marge.

Voici un exemple de motion :

<u>À L'USAGE DU PARLEMENT</u>	
Article 10 Page 8	<p>Motion de</p> <p>Il est proposé que l'article 10 du projet de loi C-XX soit modifié par substitution, aux lignes 14 à 16, page 8, de ce qui suit :</p> <p>« le ministre peut, par arrêté, prendre les »</p>

*Quels amendements requièrent la recommandation royale ?*

La modification ayant pour effet d'engager des fonds publics doit être appuyée de la recommandation royale (► 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?). Il y a tout

tion par le comité d'une telle motion; le président, sur avis du greffier, applique alors la règle de façon stricte.);

- il vise à insérer au début d'une disposition un passage qui constituerait en fait une variante du passage original ou à substituer une formulation différente à toute la disposition, ce qui reviendrait à le récrire sous la forme d'une nouvelle disposition;
- il introduit une modification substantielle au moyen d'une définition;
- il vise à inclure dans le projet une loi qui n'est plus en vigueur, sauf s'il s'agit de proroger la durée de validité d'une loi encore en vigueur mais qui cesserait de l'être sans la prise d'une mesure prévoyant cette prorogation.

Pour plus de précisions sur tous ces motifs d'irrecevabilité, recensés par Fraser, Birch et Dawson, le lecteur est prié de se reporter à BEAUCHESSNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*, 6<sup>e</sup> éd., 1989, p. 217-218.

On notera que ces motifs visent les projets qui ont déjà passé l'étape de la deuxième lecture, c'est-à-dire ceux dont le principe a été approuvé par la chambre. Les règles de procédure en vigueur à la Chambre des communes depuis 1994 permettent l'amendement avant la deuxième lecture. Il est encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure les motifs d'irrecevabilité énumérés plus haut y seront applicables.

À l'étape du rapport, il revient au président de décider des motions qui seront débattues. Il peut refuser celles qui ont déjà été étudiées en comité. Enfin, il peut regrouper certaines d'entre elles en vue du débat et du vote.

En cas de doute quant à la recevabilité d'une motion, s'adresser au greffier du comité saisi du projet de loi ou, si la motion est à présenter à l'étape du rapport, au greffier du Sénat ou au greffier principal de la Chambre des communes.

tarder aux chargés de projet pour suivi à l'étape du rapport  
 (► ○ **Étape du rapport**).

### *Admissibilité des amendements*

Est irrecevable l'amendement qui présente l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :

- il est sans rapport avec le projet, en dépasse la portée ou est subordonné à d'autres modifications elles-mêmes rejetées;
- il est incompatible ou en contradiction avec une partie du projet déjà acceptée par le comité, ou incompatible avec la décision prise par celui-ci sur une modification antérieure;
- il est hors de propos dans le passage du projet où on veut l'insérer, vise à tourner le comité en dérision ou est vague ou futile;
- il est incomplet, soit parce qu'il renvoie à des modifications ultérieures ou à des annexes, ou qu'il ne se comprend pas sans elles, soit pour d'autres raisons;
- il rend intelligible ou grammaticalement incorrect l'article qu'il est censé améliorer;
- il aboutit au rejet du projet ou contredit le principe accepté en deuxième lecture;
- il a pour effet de neutraliser une disposition, alors que la voie à suivre en l'occurrence consiste à voter contre celle-ci;
- il impose une charge au Trésor public ou n'est pas conforme à la recommandation royale dans la mesure où il en dépasse la finalité ou affaiblit les conditions ou réserves fixées par celle-ci (Remarque : ce motif d'irrecevabilité ne s'applique pas en comité plénier.);
- il porte sur une loi dont le comité n'est pas saisi ou sur des dispositions d'une loi en vigueur sans faire l'objet d'une disposition à cet effet dans le projet soumis au comité (Remarque : cette règle n'est pas toujours appliquée rigoureusement lors de l'étude du projet en comité. Les députés peuvent cependant, à l'étape du rapport, s'opposer à l'adoption).

suivies pour le projet lui-même : présentation d'une note au Cabinet et approbation de la version définitive du projet par celui-ci. En cas de doute, on consultera les légistes et le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire.

Les modifications de fond peuvent, en cas d'urgence, être directement soumises à l'approbation du ministre responsable, ainsi qu'à celle des ministres intéressés.

S'il s'agit de modifications mineures, il suffit de l'agrément du ministre responsable, le Cabinet n'ayant pas à être consulté.

### *Approbation des modifications d'initiative parlementaire*

D'ordinaire, ce ne sont pas les légistes de la Section de la législation qui rédigent les amendements d'initiative parlementaire. Le Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat et le Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes offrent respectivement aux sénateurs et aux députés des conseils juridiques et des services de rédaction législative indépendants. Les juristes de ces bureaux consultent au besoin la Section de la législation pour la rédaction des motions d'amendement proposées par des parlementaires.

Les chargés de projet devraient en revanche soumettre à l'examen des légistes toutes les modifications d'initiative parlementaire que le gouvernement envisage d'appuyer et ce, dans le but d'éviter l'introduction d'erreurs ou d'incohérences dans le projet.

Les comités exigent souvent que les motions de modification soient déposées à l'avance. Cela permet alors aux chargés de projet et aux légistes d'en revoir le texte. Les chargés de projet peuvent, en cas d'urgence, prier le comité soit de suspendre, pendant le temps nécessaire à leur examen, l'étude des articles visés par les amendements, soit de les adopter sous réserve d'examen ultérieur et d'éventuelles mises au point rédactionnelles.

S'ils constatent que des erreurs se sont glissées à l'occasion des amendements, les chargés de projet en avisent sans délai les légistes. Ceux-ci rédigeront la motion corrective qu'ils enverront sans

### *Aperçu général*

Aussi bien le gouvernement que les parlementaires peuvent proposer des amendements à un projet de loi. Ces propositions sont présentées sous forme de motions. Elles seront proposées, selon la filière retenue, en comité après la première ou la deuxième lecture, ou bien à l'étape du rapport. Il est toutefois recommandé, vu que le calendrier parlementaire est généralement chargé, de privilégier le dépôt devant un comité.

### *Rédaction des motions*

Ce sont les légistes de la Section de la législation qui rédigeront les motions d'amendement du gouvernement. Ils verront à ce que les modifications s'intègrent harmonieusement et efficacement dans le projet. Il est également avisé de leur montrer les motions émanant de parlementaires que le gouvernement souhaite avaliser.

Ici encore, la question des délais est capitale : plus les légistes auront de temps pour examiner les modifications proposées, meilleurs seront les conseils et avis qu'ils pourront donner aux chargés de projet. Ceux-ci devraient en outre s'abstenir de modifier les motions sans en avertir les légistes, ce qui est susceptible de causer erreurs et confusion dans l'établissement de la version définitive du texte de loi.

### *Approbaton des modifications d'origine ministérielle*

S'il s'agit de modifications majeures, le Cabinet doit, sauf urgence, y consentir. Sont des modifications majeures celles qui touchent au fond de la décision prise par le Cabinet lors de l'approbation de l'objectif ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont il n'a pas été saisi. Il y a lieu de reprendre les étapes

○ TROISIÈME LECTURE

La troisième et dernière lecture consiste dans un réexamen du projet dans sa forme définitive. Le débat est alors généralement plus court qu'en deuxième lecture. Il ne peut y avoir aucune modification du projet à cette étape.

Aux Communes, le débat sur la motion de troisième lecture doit attendre la séance suivant celle du rapport [R.C.c., par. 76(11)]. Il peut cependant avoir lieu au cours de la même séance, s'il y a consentement unanime ou si le projet n'a fait l'objet d'aucune proposition de modification à l'étape du rapport [R.C.c., par. 76(11)]. En cas de modification du projet, la chambre peut en ordonner la réimpression préalablement à la troisième lecture.

Au Sénat, la troisième lecture peut se faire sans délai après l'étape du rapport. Toutefois, si le projet n'a pas été modifié par le comité ni n'a fait l'objet d'aucune proposition de modification à cette étape, la troisième lecture doit être faite à une séance ultérieure [R.S., par. 98(4)].

○ ÉTAPE DU RAPPORT

Le comité fait rapport de ses conclusions, y compris ses propositions de modification, à la chambre saisie du projet [R.C.c., par. 75(2)]. Le ministre responsable ou tout autre parlementaire peut, à l'étape du rapport, proposer des modifications. En fait, c'est à l'ultime occasion, pour les parlementaires qui ne faisaient pas partie du comité, d'intervenir (► ○ **Modification des projets de loi**). À l'issue des délibérations, une motion portant adoption du projet, modifié ou non, est mise aux voix [R.C.c., par. 76(9)].

○ ÉTUDE EN COMITÉ APRÈS LA DEUXIÈME LECTURE

Après l'approbation de principe en deuxième lecture, le projet est renvoyé en comité pour étude approfondie [R.C.c., par. 73(2)], à moins que celle-ci n'ait déjà eu lieu après la première lecture (► ○ **Étude en comité après la première lecture**). En outre, la teneur de tout projet de loi déposé aux Communes peut être communiquée à un comité du Sénat avant même que le projet n'y soit déposé [R.S., art. 75].

C'est normalement un comité permanent, compétent dans le domaine visé par le projet, qui en est saisi. Ce peut être parfois le comité plénier, un comité législatif ou un comité spécial. Quel qu'il soit, le comité peut entendre des témoins et recevoir les observations écrites du ministre responsable, de fonctionnaires, de groupes ments intéressés ou de simples particuliers [R.C.c., par. 113(5)].

À l'issue des audiences, il étudie successivement chaque article du projet, son titre et, le cas échéant, le préambule (« étude article par article », les modifiant au besoin) (► ○ **Modification des projets de loi**) avant de voter leur adoption ou leur rejet [R.C.c., par. 75(1)]. Il peut aussi surseoir à l'étude d'une disposition. Il ordonne habituellement la réimpression du projet dont il a modifié certaines dispositions, afin d'en faciliter l'étude à l'étape du rapport et en troisième lecture.

Le ministre responsable ou son secrétaire parlementaire assiste aux séances du comité pour y expliquer la position du gouvernement. Cette participation revêt une importance toute particulière en cas de présentation de motions de modification. Les chargés de projet, ainsi que les principaux fonctionnaires ministériels responsables du projet, assisteront également aux séances et pourront se voir poser des questions sur le projet.

○ DEUXIÈME LECTURE

Tant au Sénat qu'aux Communes, c'est au stade de la deuxième lecture que sont débattus à fond le principe et les grandes lignes du projet. Les délibérations, à partir des explications du ministre responsable et jusqu'aux dernières interventions des parlementaires, voire jusqu'à la seconde prise de parole du ministre, peuvent être fort longues. À cette étape comme à d'autres, la durée du débat peut être limitée par une motion de fixation de délai [R.S., art. 40, R.C.C., art. 78]. Il peut également, aux Communes, être mis fin au débat par une motion de clôture [R.C.C., art. 57].

---

Le recours à cette filière peut entraîner un accroissement du temps que les fonctionnaires ministériels devront consacrer aux travaux parlementaires, quant aux effets juridiques de chacune des orientations envisagées et aux solutions de rechange possibles. Pour leur part, les conseillers juridiques devront veiller à ne pas compromettre leurs rapports avec leur ministère client.

Il s'agit d'un mécanisme introduit en 1994 par la réforme de la procédure de la Chambre des communes. Ainsi, au lieu de faire l'objet d'un débat en deuxième lecture et d'une mise aux voix sur le principe, le projet de loi est renvoyé directement à un comité, généralement l'un des comités permanents [R.C.c., par. 73(1)]. L'étude en comité n'est donc pas restreinte au principe du projet, que la chambre n'a pas encore approuvé. En conséquence, il est possible de proposer des amendements plus vastes.

Le règlement prévoit faire coïncider le débat de la deuxième lecture avec celui de l'étape du rapport (► ○ **Étape du rapport**), puisqu'il n'est pas utile de tenir deux débats distincts [R.C.c., art. 76.1]. Après la deuxième lecture, le projet de loi ne serait donc pas renvoyé à un comité, mais passerait directement à la troisième lecture.

Le comité peut entendre des témoins et recevoir les observations écrites du ministre responsable, de fonctionnaires, de groupements intéressés ou de simples particuliers. Le ministre responsable aura donc intérêt à travailler en étroite collaboration avec les comités, afin que ceux-ci puissent pleinement mesurer les effets des diverses possibilités qui leur sont proposées.

À l'issue des audiences, le comité pourra étudier successivement chaque article du projet, son titre et, le cas échéant, le préambule (« étude article par article »), les modifiant au besoin (► ○ **Modification des projets de loi**) avant de voter leur adoption ou leur rejet. Il peut aussi surseoir à l'étude d'une disposition. Il ordonnera habituellement la réimpression du projet dont il a modifié certaines dispositions, afin d'en faciliter l'étude à l'étape du rapport et en troisième lecture. On se rappellera que, puisque cette étude pourra déborder le strict cadre du projet, le ministre responsable devrait se préparer à répondre aux questions les plus diverses que les parlementaires pourront poser. Il se peut en outre qu'il y ait un plus grand nombre et une plus grande variété d'amendements à faire rédiger ou revoir par les légistes.

---

imprimé au cours de la nuit, mais cette fois-ci à la demande du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat et avec l'autorisation de la chambre.

Une fois déposé et « lu », le projet de loi appartient à la chambre qui en a été saisie. Il ne pourra être modifié que conformément aux règles de celle-ci (► ○ **Modification des projets de loi**).

---

À la Chambre des communes, en règle générale, la première lecture comporte implicitement l'adoption de deux motions, la première en vue de l'autorisation du dépôt [R.C.c., art. 68], la seconde en vue de la première lecture à proprement parler et de l'impression du projet de loi [R.C.c., art. 69]. Il s'agit là de simples formalités, car il n'y a ni débat ni vote sur ces motions. Dans le cas d'un projet de loi fiscal ou d'affectation, seule la seconde motion est requise, la première étant réputée avoir déjà été présentée et adoptée [R.C.c., par. 69(1), 81(19) et 83(4)].

En fait, il n'y a pas de lecture à haute voix du texte du projet à l'étape de la première « lecture », pas plus d'ailleurs qu'à celle des lectures ultérieures. Le greffier dit simplement « première lecture de tel projet de loi ». La chambre ordonne ensuite, selon le cas, le renvoi à un comité pour étude ou l'inscription au feuillet du projet de loi en vue de sa deuxième lecture (► ○ **Étude en comité après la première lecture**).

C'est à l'étape du dépôt que les projets de loi reçoivent leur numéro distinctif. Aux Communes, les projets de loi d'origine ministérielle sont, au cours d'une même session, numérotés consécutivement de C-2 à C-200, tandis que les projets d'origine parlementaire sont, eux, numérotés consécutivement de C-201 à C-1000. Le Sénat ne connaît pas cette distinction, les projets qui y sont introduits étant numérotés consécutivement à partir de S-1 (► 1.1 **Aperçu général de la législation** ○ **Quelles sont les principales catégories de lois ?**).

Le projet est imprimé au cours de la nuit qui suit l'adoption de la seconde motion, à la demande du Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes et avec l'autorisation du président de celle-ci. Il est distribué aux députés au cours de la matinée. Il est dès lors à la disposition du public.

Au Sénat, aucune motion n'est requise. Il suffit qu'un sénateur présente le texte, en indiquant son titre. Là-dessus, le greffier adjoint déclare la première lecture faite. Le projet de loi est également

Le 23 juin ou le vendredi précédent si cette date tombe un samedi, un dimanche ou un lundi

Deuxième lundi suivant la fête du Travail

Ces règles laissent environ trente semaines, soit cent cinquante jours de séance à la Chambre des communes. Toutefois, certaines parties du temps parlementaire sont réservées à l'Opposition et aux débats sur le discours du Trône, le budget et le budget des dépenses. Par conséquent, le temps consacré à l'étude des projets de loi du gouvernement varie entre cent cinq et cent dix jours. Et encore s'agit-il d'un maximum, car certains événements sont susceptibles d'empiéter sur le temps parlementaire, tels les débats d'urgence, l'absence de quorum, les débats prévus par des lois ou d'autres affaires gouvernementales comme les motions visant à modifier la Constitution ou à ratifier la nomination de certains fonctionnaires.

Le nombre de jours de séance à la Chambre des communes, ainsi que leur répartition, est déterminé par le règlement de la chambre, notamment l'article 28 qui désigne les périodes où la chambre ne siège pas :

<u>Ajournement des travaux</u>	
Vendredi précédant le jour de l'Action de grâces	Deuxième lundi suivant
Vendredi précédant le jour du Souvenir	Deuxième lundi suivant
Deuxième vendredi précédant le jour de Noël	Premier lundi de février

Vendredi précédant la semaine marquant le milieu de la période comprise entre le premier lundi de février et le Vendredi Saint	Deuxième lundi suivant
--	------------------------

Vendredi précédant le Vendredi Saint	Lundi suivant le lundi de Pâques
--------------------------------------	----------------------------------

Vendredi précédant la semaine marquant le milieu de la période comprise entre le lundi suivant le lundi de Pâques et le 23 juin	Deuxième lundi suivant ou, si ce jour est celui fixé pour la célébration de l'anniversaire du Souverain, le mardi suivant
---	---

---

santes du texte à l'étude. De même, si le projet de loi comporte un pouvoir de réglementation susceptible d'intéresser les parlementaires, il serait bon de préparer un document bilingue donnant un aperçu de la réglementation envisagée. Dans l'un et l'autre cas, on ne saurait mettre au point cette documentation sans l'apport des conseillers juridiques ministériels (► 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ? ○ Quels sont les documents préparatoires à prévoir ?).

---

### *Planification de la stratégie*

Les conseillers juridiques ministériels ont un grand rôle à jouer à cette étape. La préparation des déclarations que le ministre responsable prononcera lors de l'étude du projet de loi en comité dans le cadre de la deuxième lecture et, enfin, au moment de son adoption en troisième lecture, ne saurait normalement se faire sans eux. On leur demandera aussi de préparer, dans les deux langues officielles, le document explicatif très détaillé dont le ministre aura besoin pour l'étude article par article du projet de loi en comité.

### *Faut-il préparer le document explicatif à l'avance ?*

Le document explicatif consiste essentiellement dans une explication détaillée de la portée et de l'effet juridique de chacune des dispositions du projet. Il doit être fait à l'avance de manière à offrir au ministre responsable et au leader du gouvernement à la Chambre une plus grande liberté de manœuvre dans l'établissement de l'échéancier d'adoption du projet de loi. Il vaut mieux de toute manière consigner par écrit ce type d'explications pendant qu'on a encore en mémoire le raisonnement qu'on a retenu au moment de prendre les décisions à expliquer.

### *Quelle est la forme du document explicatif ?*

Il appartient au ministre responsable de décider de la présentation matérielle et de la teneur du document explicatif.

### *Comment faciliter le travail du comité parlementaire ?*

Le ministre peut faciliter la tâche du comité chargé de l'examen du projet de loi en remettant à ses membres un document exposant, dans les deux langues officielles, les principales compo-

Tout projet de loi franchit diverses étapes au Parlement avant de devenir loi : dépôt au Sénat ou à la Chambre des communes, étude et adoption par les deux chambres et, enfin, sanction royale. Rappelons que la Constitution exige, sous peine d'invalidité de la loi, l'adoption, la publication et l'impression de celle-ci en français et en anglais *simultanément*, les deux versions étant dès lors d'égale valeur.

Les règles applicables dans chacune des chambres figurent au **Règlement du Sénat** (ci-après « **R.S.** ») et au **Règlement de la Chambre des communes** (ci-après « **R.C.C.** »). Pour l'essentiel, la procédure et les étapes sont identiques dans les deux chambres; les différences les plus notables seront mentionnées au passage. On notera que les modifications apportées en 1994 au règlement des Communes ont changé les règles relatives à l'étude des projets en comité.

Le leader du gouvernement fixe la date de chacune de ces étapes de concert avec le ministre responsable, souvent après en avoir discuté avec les leaders parlementaires des partis de l'Opposition.

Normalement, les légistes n'assistent pas aux séances du Parlement. Ils pourront toutefois être joints pour la rédaction des amendements pendant l'étude du projet. Ils peuvent par ailleurs, en de rares cas à déterminer en consultation avec le directeur de la Législation, être appelés à assister aux travaux parlementaires. On consultera le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé pour de plus amples renseignements sur la filière législative et la procédure parlementaire.

---

détaillé donne quant à lui le texte de toutes les dispositions qui figureront dans le projet. La tâche du rédacteur de l'avis détaillé est comparable à celle du rédacteur du projet même. Le ministère des Finances rédige, sur avis des légistes qui y sont détachés, les avis afférents aux projets de loi dont il est responsable. Les légistes de la Section de la législation rédigent les avis concernant les autres projets.

Le préavis fonctionne comme il suit :

Préavis donné le :

Dépôt possible à compter du :

Lundi Mercredi

Mardi Jeudi

Mercredi Vendredi

Jeudi Lundi

Vendredi

Lundi

Le ministre peut procéder au dépôt pendant la période d'affaires courantes qui suit l'expiration du délai.

*Avis de motion de voies et moyens*

Le dépôt de tout projet de loi de nature fiscale est subordonné à la présentation d'un avis de motion de voies et moyens. Il s'agit en-core une fois d'une règle qui tire son origine de l'usage parlemen-taire britannique. Elle vise le projet qui institue une taxe ou un impôt, ainsi que celui qui augmente une taxe ou un impôt existant, en modifie l'assiette ou en prolonge la durée d'application. Seul un ministre peut présenter un avis de motion de voies et moyens. La motion peut être mise aux voix, sans débat ni modification, dès la séance suivant celle du dépôt de l'avis de motion. L'adoption de la motion constitue un ordre en vue du dépôt d'un projet de loi fiscale fondé sur les dispositions qui y figurent [*Règlement de la Chambre des communes*, par. 83(4)]. Le projet peut être présenté en première lecture immédiatement après l'adoption de la motion et est, par la suite, assujéti aux mêmes formalités que tout autre projet.

Le projet de loi visant à mettre en application un avis de motion des voies et moyens doit être conforme à l'avis. Les dispositions du projet doivent respecter l'assiette d'imposition fixée par la motion. Si tel n'est pas le cas, le projet est à modifier en conséquence ou il faut déposer une seconde motion préalablement à l'étude du texte.

L'avis est soit général, soit détaillé. L'avis général explique succinctement les mesures envisagées et mentionne les lois à adopter ou à modifier pour la mise en oeuvre de ces mesures. L'avis

○ QUAND LE PROJET PEUT-IL ÊTRE DÉPOSÉ ?

*Moment du dépôt*

C'est en principe le Cabinet qui fixe la date du dépôt. Le plus souvent, toutefois, cette décision sera prise conjointement par le leader du gouvernement aux Communes et le ministre responsable. Si le projet devait être déposé au Sénat d'abord, il faudrait évidemment consulter le leader du gouvernement de cette chambre.

*Préavis*

Le dépôt d'un projet de loi exige un préavis de quarante-huit heures effectué, sous la responsabilité du greffier, par la publication d'un avis de la motion de dépôt au *Feuilleton des avis* de la Chambre des communes. Le préavis n'est cependant pas requis si le dépôt du projet de loi a été autorisé par une motion de voies et moyens. Au Sénat, aucun préavis n'est nécessaire, mais il est impossible de procéder à la deuxième lecture avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures. Signalons que la chambre peut, sur consentement unanime, renoncer au préavis comme à l'application de toute autre règle.

Seuls le premier ministre et le leader du gouvernement peuvent communiquer au greffier la demande d'inscription d'un projet au *Feuilleton des avis*. Le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire coordonne les formalités d'inscription. Ainsi, une fois la date fixée pour le dépôt, il en avise par écrit le greffier des Communes. Le leader du gouvernement ayant apposé sa signature, au nom de ce dernier, sur un exemplaire du projet, celui-ci sera également expédié au greffier. Cet envoi a pour effet de confirmer l'intention du ministre responsable de déposer le projet.

Section de la législation. Les légistes y auront signalé les projets de loi qui, à leur avis, exigent cette formalité.

En outre, après l'épreuve en bon à tirer, le directeur de la Législation indique par écrit au secrétariat que la recommandation royale est nécessaire en mentionnant, le cas échéant, les dispositions qui l'appellent.

### *Quand est-elle requise ?*

La portée de l'obligation prévue à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dépend évidemment du sens donné au terme « affectation de crédits » qui y figure. Au Canada, l'usage parlementaire semble exiger la recommandation pour tout projet de loi qui, directement ou non, autorise une dépense publique. Ainsi, l'affectation peut être directe — loi de crédits — ou indirecte — situation entraînant l'engagement de fonds publics, comme l'établissement d'un organisme public.

Il faut en somme, pour déterminer si la recommandation s'impose, examiner les répercussions financières du projet de loi. Cela peut s'avérer difficile, notamment quand il s'agit d'élargir les attributions d'un organisme existant. Si celles-ci sont sensiblement différentes de celles que l'organisme exerce déjà, la recommandation est probablement nécessaire. Si, toutefois, il s'agit d'attributions dont la nature ou le but sont comparables à ceux de ses attributions présentes, la recommandation est sans doute inutile.

- QU'EST-CE QUE LA RECOMMANDATION ROYALE ET QUAND EST-ELLE REQUISE ?

### Qu'est-ce que la recommandation royale ?

Tous les projets de loi qui entraînent des dépenses publiques doivent, avant de pouvoir être déposés, être revêtus de la recommandation du gouverneur général.

Cette règle tire son origine de l'usage parlementaire britannique. Son application au Canada est prévue implicitement par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et explicitement par l'article 54 du même texte.

### De qui émane-t-elle ?

La recommandation royale est donnée par le gouverneur général ou son suppléant (un juge de la Cour suprême du Canada), à la demande du Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire. En voici le texte :

Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de fonds publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée « [titre intégral du projet de loi] ».

La recommandation est alors communiquée à la Chambre avant le dépôt du projet et est publiée avec l'avis de motion de dépôt dans le *Feuilleton des avis*. Après la première lecture, elle est publiée dans les *Procès-verbaux* et est reproduite à la page 1a de l'imprimé correspondant.

La recommandation doit être donnée au cours de la session du dépôt du projet de loi.

Il appartient au Secréariat de la législation et de la planification parlementaire de décider si un projet de loi doit porter la recommandation. Il reçoit à cette fin le rapport hebdomadaire sur l'état du programme législatif du gouvernement que lui envoie la

○ OÙ LE PROJET EST-IL DÉPOSÉ ?

Si le projet de loi contient des dispositions d'ordre fiscal ou prévoit l'utilisation de fonds publics, il doit être déposé à la Chambre des communes en premier [Loi constitutionnelle de 1867, art. 53]. Dans les autres cas, il appartient au leader du gouvernement aux Communes, en consultation avec le ministre responsable et le leader du gouvernement au Sénat, de décider du lieu du dépôt.

La plupart des projets de loi d'origine ministérielle sont déposés d'abord à la Chambre des communes. Toutefois, si l'ordre du jour des Communes est très chargé, le dépôt au Sénat (particulièrement pour des projets de loi de nature technique ou portant sur des accords fiscaux) peut être envisagé afin d'accélérer son adoption.

○ QUI PEUT DÉPOSER LE PROJET ?

Tout projet d'origine ministérielle doit être déposé par un membre du Cabinet; ce sera généralement celui qui l'aura parrainé. Si plusieurs ministres se partagent l'initiative de la mesure législative, ils devront confier à l'un d'eux la responsabilité du dépôt, qui ne peut être effectué que par un seul parlementaire. Au Sénat, ce sera généralement le leader du gouvernement qui se chargera du dépôt.

principales dispositions du projet. Après la réunion du Cabinet mais avant le dépôt du projet de loi au Parlement, le secrétariat prépare une note contenant le certificat de conformité du ministre responsable et faisant état, le cas échéant, des divergences par rapport aux instructions approuvées par le Cabinet. La note et le projet sont transmis à tous les ministres par le système de diffusion des documents du Cabinet.

Trois conditions doivent être remplies pour que le secrétariat recommande au leader du gouvernement de demander la délégation. Au moins **sept jours ouvrables** avant la réunion au cours de laquelle le Cabinet doit approuver le projet de loi, il aura reçu :

- le bon à tirer du projet de loi, du sommaire et des notes explicatives;

- la confirmation du ministre responsable qu'il désire que le leader du gouvernement aux Communes sollicite la délégation de pouvoir.

Le secrétariat se fie normalement à l'adjoind législatif du ministre responsable pour l'informer des intentions de celui-ci quant au projet de loi. Il communiquera avec lui, une fois obtenue la délégation du Cabinet, pour confirmer la date du dépôt au Parlement.

○ COMMENT OBTENIR L'APPROBATION DU CABINET ?

*Examen du projet de loi*

Sa rédaction terminée dans les deux langues officielles et à la satisfaction du ministre responsable et du directeur de la Législation, le projet de loi doit être approuvé par le Cabinet avant son dépôt au Parlement.

Appuyé par le Secréariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé, le leader du gouvernement aux Communes est responsable de l'examen du projet de loi et de la recommandation quant à son dépôt au Parlement. Le secrétariat est, en quelque sorte, la porte d'accès au Parlement des projets de loi du gouvernement.

Le projet de loi doit être accompagné d'une note dans laquelle le ministre responsable certifie la conformité du projet à l'objectif et aux instructions de rédaction approuvés par le Cabinet. On y retrouve la date d'approbation de la mesure et le numéro d'enregistrement de la décision. Il incombe au ministre responsable d'aviser le secrétariat de toute différence importante entre l'objectif et le projet. Le secrétariat en fera part au leader du gouvernement, qui la soumettra à la décision du Cabinet.

*Approbation du leader du gouvernement aux Communes*

Généralement, le leader du gouvernement aux Communes demande au Cabinet de lui déléguer l'approbation des projets de loi. Le Secréariat de la législation et de la planification parlementaire fait le nécessaire pour que le leader obtienne cette délégation et coordonne les mesures que doivent prendre, à cet égard, le ministre de la Justice ainsi que le ministre et le ministre responsables du projet de loi.

Ainsi, le secrétariat prépare au nom du leader la demande de délégation. Il demande aussi au ministre responsable de lui fournir un résumé bilingue d'au plus deux pages de l'objectif et des

○ QUELS SONT LES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES À PRÉVOIR ?

Le ministère responsable facilitera le travail parlementaire s'il prépare adéquatement les documents explicatifs du projet : notes générales, texte explicatif bilingue détaillé pour l'étude article par article et projets de déclarations que le ministre, ou son secrétaire parlementaire, aura à faire au cours de l'étude du projet. Il appartient au ministère responsable de décider de la présentation matérielle et du contenu de ces documents. Il ne faut pas oublier que la préparation diligente de ces documents assure une plus grande maîtrise du déroulement du travail parlementaire.

Le ministère peut faciliter la tâche du comité chargé de l'examen du projet de loi en remettant à ses membres un document exposant, en français et en anglais, les principales composantes du texte à l'étude. De même, si le projet de loi comporte un pouvoir de réglementation susceptible d'intéresser les parlementaires, il serait bon de préparer un document bilingue donnant un aperçu de la réglementation envisagée.

Comme certains de ces documents seront rendus publics, notamment dans le journal des débats, il se peut bien que les tribunaux les utilisent quand il s'agira d'interpréter telle ou telle disposition d'une loi. Ceux qui les rédigeront auront donc avantage à consulter le service juridique de leur ministère sur leurs effets juridiques possibles (► 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ? ○ Comment préparer la stratégie parlementaire ?).

Une fois rédigé, le projet de loi doit être approuvé par le Cabinet avant d'être déposé au Parlement. Il faudra donc préparer les documents explicatifs qui permettront au Cabinet de décider du moment et du lieu du dépôt du projet de loi. Ces documents serviront également au ministre responsable et au secrétaire parlementaire tout au long du cheminement du projet de loi au Parlement.

Les règles de la procédure parlementaire imposent d'autres formalités, telle la recommandation royale dans le cas des projets de loi entraînant des dépenses publiques, dont il faudra tenir compte avant le dépôt du projet.

- 31 exemplaires pour les premières épreuves et les révisions subséquentes (28 exemplaires pour le ministère de la Justice et le ministère responsable, et 3 exemplaires pour le Bureau du Conseil privé);
- 265 exemplaires pour les épreuves en bon à tirer et les révisions éventuelles (28 exemplaires pour le ministère de la Justice et le ministère responsable, 235 exemplaires pour le Bureau du Conseil privé et 2 exemplaires pour le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes).

Les projets de loi sont imprimés et diffusés par le Groupe Communication Canada, conformément aux directives énoncées dans la commande signée par le directeur de la Législation et envoyée par le réviseur rédactionnel en chef pour chaque impression. Tous les exemplaires destinés au ministère de la Justice sont livrés au réviseur rédactionnel en chef qui se charge de la diffusion interne. Le premier rédacteur d'un projet de loi fait parvenir au ministère responsable les exemplaires qui lui sont destinés.

### *Comment se procurer des exemplaires supplémentaires ?*

Le directeur de la Législation ou le réviseur rédactionnel en chef peuvent autoriser, pour diffusion dans le public, l'impression d'exemplaires supplémentaires d'un projet de loi lorsque celui-ci est déposé au Parlement. Le ministère responsable doit en faire la demande aux légistes ou, à défaut, au réviseur rédactionnel en chef. Celui-ci rédigera alors une lettre d'autorisation au nom du directeur de la Législation et renseignera le ministère responsable sur les dispositions à prendre pour la livraison des exemplaires supplémentaires.

**B** — Les premières épreuves sont livrées à la Section de la législation au début de la matinée du lendemain. On dispose de six jours pour les examiner.

**C** — **Révision** : Aviser le directeur de la Législation avant midi et transmettre les corrections en français et en anglais au Service de révision rédactionnelle avant 17 heures.

**D** — Les réviseurs rédactionnels ont jusqu'à midi pour marquer la copie de référence. Le Service d'automatisation procède à la saisie des corrections au cours de l'après-midi et transmet les données à l'imprimeur par voie électronique.

**E** — Les nouvelles épreuves sont livrées le lendemain au début de la matinée. On dispose de deux jours pour les revoir.

**F** — **Impression en bon à tirer** : Aviser le directeur de la Législation avant midi et transmettre les corrections en français et en anglais au Service de révision rédactionnelle avant 17 heures.

**G** — Les réviseurs rédactionnels ont jusqu'à midi pour marquer la copie de référence. Le Service d'automatisation procède à la saisie des corrections au cours de l'après-midi et transmet les données à l'imprimeur par voie électronique.

**H** — Le bon à tirer est livré dans la matinée du lendemain au Bureau du Conseil privé et à la Section de la législation.

**I** — Réunion du Cabinet. Préavis de dépôt de quarante-huit heures.

**J** — Dépôt du projet.

### *Qui supporte les frais d'impression ?*

Le ministère responsable du projet de loi assume tous les frais d'impression jusqu'au dépôt au Parlement. On peut consulter le réviseur rédactionnel en chef pour une estimation du coût d'impression d'un projet de loi.

### *Comment les avant-projets de loi sont-ils diffusés ?*

Le nombre et la diffusion des exemplaires d'un projet de loi va généralement comme il suit :

*Facteurs à prendre en compte dans l'établissement des délais*

Il est à noter que le délai requis peut varier en fonction de divers facteurs :

- le calendrier est établi en fonction d'un projet de loi moyen (50 pages ou moins) ; un projet de loi plus long demandera vraisemblablement plus de temps ;
- le projet de loi qui a fait l'objet de modifications importantes depuis l'impression précéden<sup>te</sup> nécessitera probablement plus de temps ;

- un ordre de priorité sera établi si plusieurs projets de loi sont traités et imprimés le même jour, ce qui aura sans doute pour effet de retarder l'impression de quelques-uns ;

- le projet de loi qui comporte des textes de format inhabituel (telles les annexes avec tableaux, les formulaires, etc.) nécessite généralement davantage de temps.

Voici un exemple du calendrier normal d'impression et de révision d'un projet de loi. À chaque étape correspond une lettre marquée en gras, dont l'explication suit le tableau.

D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5 <b>A</b>	6 <b>B</b>	7
8	9	10	11	12	13 <b>C</b>	14
15	16 <b>D</b>	17 <b>E</b>	18 <b>F</b>	19 <b>G</b>	20 <b>H</b>	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	1 <b>I</b>	2	3 <b>J</b>	4	5

**A — Première impression :** Avant midi, aviser le directeur de la Législation et transmettre tous les documents en français et en anglais au Service d'automatisation.

### Première impression

Le directeur de la Législation doit être avisé **avant midi** de l'intention d'imprimer le projet. Tous les documents (le projet de loi, le sommaire, les notes explicatives et, le cas échéant, la table analytique), saisis sur support WordPerfect, **en français et en anglais**, seront transmis au Service d'automatisation **au plus tard à midi**. Les épreuves seront alors prêtes le jour ouvrable suivant.

### Révision et réimpression

Le directeur de la Législation doit être avisé **avant midi** de l'intention de réimprimer le projet. Les corrections, **en français et en anglais**, doivent parvenir au réviseur rédactionnel en chef le même jour **avant 17 heures**. Les réviseurs rédactionnels apportent alors les corrections et modifications **le lendemain matin** et transmettent la copie de référence au Service d'automatisation **au plus tard à midi**. Les nouvelles épreuves seront alors prêtes le jour ouvrable qui suit la saisie des corrections.

### Bon à tirer et révisions éventuelles

Le directeur de la Législation doit être avisé **avant midi** de l'intention d'imprimer le projet en bon à tirer. Toutes les corrections et modifications, **en français et en anglais**, doivent parvenir au réviseur rédactionnel en chef **avant 17 heures**. Dans la plupart des cas, cela doit se faire un **vendredi** car le bon à tirer doit être envoyé au Bureau du Conseil privé au moins sept jours ouvrables avant la réunion au cours de laquelle le Cabinet examinera le projet de loi. Et les réunions de ce type ont normalement lieu le mardi. Les réviseurs rédactionnels apportent alors les corrections et les modifications **le lendemain matin** et transmettent la copie de référence au Service d'automatisation **au plus tard à midi**. Le bon à tirer sera alors prêt le jour ouvrable qui suit la saisie des corrections.

○ COMMENT LES PROJETS SONT-ILS IMPRIMÉS ET DIFFUSÉS ?

*Quels sont les délais d'impression ?*

Il importe de tenir compte des délais nécessaires à l'impression d'un projet de loi dans la détermination du moment où il sera soumis à l'approbation du Cabinet.

Dans la plupart des cas, le projet de loi est imprimé à trois reprises. Chaque version imprimée est appelée « épreuve ». L'épreuve en bon à tirer du projet doit parvenir au Bureau du Conseil privé au moins sept jours ouvrables avant la réunion au cours de laquelle le Cabinet l'examinera.

Le Groupe Communication Canada, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, se charge de l'impression de tous les projets de loi. C'est le directeur de la Législation qui signe la demande d'impression quand les légistes estiment, de concert avec les chargés de projet, qu'il est temps d'y procéder. Le projet est imprimé à partir des données électroniques transmises par le Service d'automatisation ou encore des prêts à photographier fournis par le Service de révision rédactionnelle. Les données utilisées pour la première impression proviennent des rédacteurs du projet. Pour les impressions subséquentes, le Service de révision rédactionnelle établit une copie de référence où sont consignées les corrections apportées par les légistes; ces corrections sont ensuite saisies par le Service d'automatisation, puis le projet est réexpédié à l'imprimerie.

*Quelles sont les étapes normales de l'impression ?*

Voici un résumé des étapes de l'impression et un aperçu des délais **normalement** requis pour chacune d'elles.

l'impression du projet de loi en bon à tirer (si possible sur support informatique) ;

- comme il figurera dans les lois publiées, sa rédaction ne devrait pas appeler de changements une fois le projet de loi adopté ; on utilisera l'indicatif présent et le terme « texte » sera préféré à « projet » ou « loi ».

○ QUE SONT LE SOMMAIRE ET LES NOTES EXPLICATIVES ?

*Sortes de notes*

Il y a deux types de notes explicatives. Le premier est un résumé général du contenu du projet de loi. Appelée « sommaire », cette note est préparée par le ministère responsable du projet qui la remet aux légistes. Elle est imprimée en regard du projet, sur la page de droite. Elle vise à améliorer la compréhension du texte par les parlementaires et le public. De plus, elle figurera en regard du texte de loi, une fois celui-ci adopté.

L'autre type de notes, de nature plus technique, donne le détail des modifications apportées aux lois existantes par le projet de loi. Ce sont les légistes qui les rédigent. Elles figurent à la suite du sommaire, mais seulement pour la première lecture. Elles donnent notamment le texte original des dispositions abrogées ou modifiées en regard du texte du projet de loi.

*Lignes directrices*

On tiendra compte des lignes directrices suivantes dans la rédaction du sommaire :

- c'est un résumé clair, factuel et impartial de l'objet du projet de loi et de ses principales dispositions;
- il ne doit contenir aucune mention des décisions du Cabinet, des rapports de décision ou de quelque autre renseignement confidentiel du Cabinet;
- sa longueur doit être proportionnelle à la longueur du projet de loi et ne doit pas, en règle générale, dépasser deux pages dactylographiées à simple interligne dans chaque langue;
- il est rédigé en français et en anglais;
- le ministère responsable doit le faire parvenir aux légistes et au Secréariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé au moins une semaine avant

- 
- l'affirmation que le déclarant a lu les dispositions applicables de la *Loi sur les secrets officiels* (notamment l'article 4) ;
  - l'engagement de ne pas reproduire ni communiquer les renseignements ;
  - l'engagement de respecter les mesures de sécurité prescrites ;
  - l'engagement de n'utiliser les renseignements que de la manière autorisée.
-

- QUELLES SONT LES RÈGLES DE CONFIDENTIALITÉ À RESPECTER QUANT AUX AVANT-PROJETS ?

L'avant-projet de loi est un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada et, à ce titre, il est protégé par l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Il est généralement classé secret et doit en conséquence faire l'objet des précautions qui s'imposent.

L'opportunité de communiquer un avant-projet de loi à des non-fonctionnaires soulève des questions aussi importantes que difficiles. Tout incident peut en effet entraîner des conséquences graves pour le ministre responsable et pour l'ensemble du gouvernement. La nécessité de consultations extérieures, en vue d'une mesure législative de meilleure qualité, doit être appréciée au regard de la volonté bien légitime des dirigeants de mûrir leur pensée avant d'en faire part au public.

On retiendra les points suivants :

- Aucun avant-projet de loi ne peut être monté à une per-sonne ne faisant pas partie de la fonction publique fédérale sans l'autorisation préalable du Cabinet, laquelle pourra être demandée dans la note au Cabinet.
- Cette autorisation n'est toutefois pas requise si les discussions ne portent que sur des questions d'orientations, même de façon détaillée, et que celles-ci ont déjà été divulguées ou que le ministre responsable a autorisé la tenue de ces discussions.

- Le conseiller juridique ministériel devrait veiller, en cas de consultation externe, à ce que les personnes consultées s'engagent, en prêtant serment par exemple, à garder le secret. Elles devraient également s'engager par écrit à remettre sur demande tout exemplaire d'avant-projet de loi en leur possession. Ces divers engagements peuvent figurer sur le même document, mais doivent comporter :
- la reconnaissance que le déclarant se voit donner accès à des renseignements confidentiels;

Les deux légistes pourront également consulter les autres sections et secteurs du ministère de la Justice. Ces consultations leur permettent de vérifier certains points de droit qui peuvent survenir en cours de rédaction (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? Qui consulter ?).

#### *La navette rédactionnelle*

Les deux versions de chaque ébauche sont expédiées simultanément aux chargés de projet. Il arrive toutefois que les contraintes imposées par la charge de travail de chacun des légistes rendent la réalisation de cet objectif impossible. Il se peut aussi que le second rédacteur attende délibérément que les objectifs et orientations se précisent avant de produire sa version. Il pourra alors préférer consacrer son temps à d'autres dossiers plus urgents ou aux dossiers dont il est chargé à titre de premier rédacteur. À la lumière du consensus dégagé à la réunion ou des observations formulées sur la dernière ébauche, et sous réserve de leurs autres priorités, les légistes préparent une nouvelle ébauche. Puis, il y aura d'autres rencontres et d'autres ébauches, autant qu'il en faudra pour permettre la production d'un texte qui satisfasse tous les intervenants et en particulier le ministre responsable.

Les légistes poseront alors toutes les questions qu'ils estiment utiles à leur bonne compréhension des principes et objectifs du projet de loi. Les réponses des chargés de projet préciseront l'intention du ministère et permettront aux légistes de proposer soit des solutions de rechange, soit des solutions plus simples ou plus compatibles avec la législation fédérale existante.

Les réunions devraient se dérouler dans les deux langues officielles. Les chargés de projet fourniront donc leurs instructions et commentaires, ainsi que toute documentation pertinente, en français et en anglais. De même, les légistes posent leurs questions ou for- mulent leurs commentaires dans la langue de leur choix. Le caractère bilingue des réunions ne pose d'ailleurs aucun problème lorsque le choix des fonctionnaires ministériels a été fait sérieuse- ment et judicieusement (► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?).

Généralement, la rédaction ne se fait pas en cours de réunion. Rédiger à plusieurs constitue une entreprise hasardeuse. Il faut en effet accorder aux légistes et autres intervenants de la Section de la législation le temps nécessaire pour trouver la formulation et la terminologie qui conviennent.

Bien entendu, les membres de l'équipe de travail peuvent, surtout si le dossier est avancé, convenir, à la réunion même, de tel ou tel changement ou amélioration, terminologique ou juridique. Les progrès dus à l'informatisation du processus de rédaction facilitent grandement, à cet égard, la tâche des légistes.

### *La préparation des ébauches*

Les deux légistes se consultent, après chaque réunion, pour se mettre d'accord sur la meilleure façon de donner suite aux instructions. Ils soumettent leur texte aux jurilinguistes et aux révi- seurs rédactionnels, qui leur feront de nombreux commentaires et suggestions visant à améliorer le texte sur les plans de la grammaire, de la syntaxe, du style, de l'agencement des dispositions, de leur cohérence, etc.

Les fonctionnaires ministériels ne doivent surtout pas commettre l'erreur de limiter leur examen à une seule version, en tenant pour acquis que la seconde en sera nécessairement le reflet exact. Chacune doit donc être examinée soigneusement par le ministère responsable, qui devra s'assurer que ses orientations et objectifs sont bien rendus dans les deux langues officielles

► ○ **Qu'est-ce que la corédaction ?**

Les légistes prennent tous les moyens pour assurer la réalisation de deux versions qui, bien que différentes à certains égards sur le plan de la forme, sont absolument identiques quant au fond. Mais ces efforts demeureraient vains si les fonctionnaires ministériels, qui mieux que quiconque connaissent le point de vue et la perspective de leur ministère, refusaient ou omettaient de s'adonner sérieusement au même exercice.

Il est important de garder à l'esprit que, en cas de contestation judiciaire, les tribunaux appliquent et interprètent également les deux versions des textes de loi fédéraux. D'où l'importance de très bien s'assurer qu'elles sont toutes deux le reflet fidèle des intentions gouvernementales.

Les légistes encouragent les chargés de projet à être critiques dans leur examen des ébauches qu'ils leur soumettent. Il s'agit de construire, avec l'apport de chacun des intervenants, un texte qui répondra aux besoins du gouvernement et aux attentes des Canadiens et Canadiennes.

*Déroulement des rencontres de travail*

La première rencontre fournit aux chargés de projet l'occasion de donner aux rédacteurs — et d'explicitier et commenter —, verbalement ou par écrit, les instructions de rédaction. Il se peut aussi que l'on ait déjà transmis ces instructions aux légistes et que le but de cette première rencontre soit d'étudier et de commenter une première ébauche du projet. Le processus doit, à cet égard, être envisagé avec souplesse.

## ○ QU'EST-CE QUE LA NAVETTE RÉDACTIONNELLE ?

*Les rencontres de travail*

Le premier légiste, après consultation de son collègue sur ses dates de disponibilité, convoque les rencontres de travail.

*Qui participe aux rencontres de travail ?*

Les deux légistes participent à toutes les réunions. Y participent aussi les chargés de projet et, le cas échéant, d'autres fonctionnaires du ministère responsable.

Seules des raisons sérieuses justifieront l'absence de l'un des légistes, comme l'urgence extrême dans un ou plusieurs autres dossiers dont il a la responsabilité. En effet, il est très difficile pour un légiste de rendre adéquatement dans sa langue l'autre version si ses seuls points de repère sont les documents du Cabinet, les instructions de rédaction et le texte du corédacteur. Cela revient à rédiger un document hors contexte.

Il est indispensable que les deux légistes participent activement et avec beaucoup d'ouverture d'esprit aux discussions au cours desquelles seront exposés et expliqués, avec tout le détail voulu, les positions et points de vue du ministère responsable, de même que les problèmes et situations auxquels le projet de loi est censé apporter des solutions.

*Préparation des rencontres de travail*

Avant chaque rencontre, les fonctionnaires ministériels et, en particulier, les conseillers juridiques étudient les deux versions de l'ébauche pour s'assurer que toutes deux reflètent bien les orientations arrêtées par leur ministère et avalisées par le Cabinet, et pour repérer tout problème d'ordre juridique ou autre qu'elles pourraient comporter. Ils prennent le temps de consulter leurs commentants à cet égard.

*Peuvent-elles prendre la forme d'un projet de loi ?*

En règle générale, il est à déconseiller de remettre aux légistes des instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi. Loin d'accélérer le processus, cette pratique risque fort de l'alourdir. Il importe à cet égard de faire confiance aux légistes, dont c'est la spécialisation : les chargés de projet faciliteront ainsi grandement le processus.

Le texte de loi rédigé par quelqu'un qui n'en a pas l'habitude pourra receler des erreurs de fond et de forme que le légiste devra repérer, puis corriger. Il n'est en effet jamais facile de changer la formulation d'un texte qui a déjà fait l'objet de multiples compromis et qui, aux yeux d'un certain nombre d'intervenants, représente désormais la seule ou la meilleure façon d'exprimer les choses

**► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?**

Il peut toutefois se présenter des situations où il sera utile pour les chargés de projet de procéder de cette façon, pourvu qu'ils s'en remettent aux légistes pour l'établissement du texte définitif. C'est le cas, par exemple, de modifications mineures à apporter à des textes de loi existants, à condition qu'elles ne comportent aucune complication particulière. Il en va de même du projet de loi visant à mettre sur pied un organisme ou une structure ayant pour modèle d'autres textes de loi.

- les modifications à apporter à d'autres lois;
- la façon de traiter les manquements à la loi;
- les mesures transitoires à prendre pour faciliter la mise en place des nouveaux mécanismes envisagés.

La qualité des instructions de rédaction déterminera dans une large mesure le respect du calendrier fixé pour la réalisation du projet, ainsi que la qualité du texte de loi qui en résultera. C'est pourquoi il est important de les assujettir à un certain nombre de règles.

Les instructions seront le plus complètes possible. Elles feront état des orientations et décisions ministérielles bien arrêtées, à l'exclusion de toute forme de velléité ou de spéculation plus ou moins définie. Elles n'ont pas à comporter tous les détails qui pourraient s'avérer pertinents par la suite; ceux-ci pourront être mis au point à l'occasion des échanges qui auront lieu dans le cadre de l'examen des ébauches successives.

### *Comment les présenter ?*

Sur le plan de la forme, pourvu qu'elles soient claires et concises, les instructions ne sont assujetties à aucune règle de présentation particulière. Elles ne doivent surtout pas être vagues ou incomplètes au point de forcer les légistes à suppléer aux carences des objectifs et orientations.

### *Faut-il les transmettre par écrit ?*

Dans le cas d'un projet de loi long et complexe, les premières instructions sont communiquées aux légistes par écrit. Par la suite, elles leur seront transmises de vive voix à l'occasion des rencontres de travail destinées à mettre au point la teneur du texte de loi envisagée.

○ COMMENT LES INSTRUCTIONS SONT-ELLES DONNÉES ?

*Qui donne les instructions rédactionnelles ?*

Il incombe aux chargés de projet de fournir aux légistes les instructions dont ils auront besoin pour mettre au point, sur la base des grandes lignes contenues dans la décision du Cabinet, un texte qui se tienne juridiquement et qui permette de donner effet aux propositions que le ministère responsable a fait approuver par le Cabinet.

Ces instructions sont d'autant plus importantes que celles an-

nexées à la note au Cabinet sont normalement, en dépit du soin qu'on a pu mettre à les rédiger, trop générales pour suffire à la tâche

◀ **3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?**

○ **Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?**

*Quel est leur but ?*

Non seulement les instructions sont un outil indispensable pour le légiste, mais elles fournissent au ministère responsable l'occasion de bien réfléchir aux propositions qu'il souhaite mettre en place et de produire un ensemble cohérent de mesures à prendre pour y parvenir.

*Que contiennent-elles ?*

Les instructions comportent des renseignements complets et détaillés, avec documents à l'appui, portant notamment sur :

- le contexte des mesures envisagées;
- les problèmes à régler et les solutions à proposer;
- les objectifs précis du ministère responsable, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre;
- les mesures réglementaires envisagées;
- les modèles législatifs pertinents;
- les difficultés d'ordre juridique qui se posent;

○ QUAND COMMENCE LA RÉDACTION ?

La note au Cabinet, confirmée par le rapport de décision, a pour effet d'autoriser la Section de la législation à rédiger un projet de loi. On peut donc dire que l'obtention de cette décision constitue le préalable à l'intervention des légistes.

Il faut préciser que les circonstances font parfois que les légistes commenceront à rédiger avant cette étape. Le directeur de la Législation décidera, en consultation avec le Secréariat de la législation et de la planification parlementaire, s'il est à propos de le faire.

○ COMMENT LES DOSSIERS SONT-ILS ATTRIBUÉS ?

Le directeur de la Législation attribue les dossiers une fois que les mesures proposées par un ministère ont reçu l'aval du Cabinet. Chaque dossier est attribué à deux légistes : l'un est responsable de la version française et l'autre de la version anglaise. Exceptionnellement, il arrive que plusieurs équipes de rédacteurs se voient confier le soin de rédiger certains projets de loi de grande envergure.

Le choix est déterminé notamment par :

- la charge de travail et l'expérience des légistes;
- la complexité, la nature et l'urgence du projet en cause.

Rappelons que si la Section de la législation n'encourage pas la spécialisation par domaine ou par portefeuille, un légiste pourra se voir attribuer un projet en raison de son expérience dans le domaine ou dans un domaine connexe.

nécessaire qu'elles soient parallèles au niveau des alinéas ou autres sous-divisions.

#### *Fonctionnement de la corédaction*

Le premier rédacteur coordonne l'ensemble des activités liées à la préparation du projet de loi, mais il n'est pas l'unique responsable du dossier et il ne doit pas être considéré comme tel. Chacun est appelé à examiner le texte de l'autre, à le commenter et à s'assurer qu'il correspond bien au sien.

En règle générale, le premier rédacteur prépare sa version d'abord, puis la remet au second rédacteur qui lui communiquera ses commentaires. Le premier rédacteur sera souvent appelé, à cette étape, à modifier son texte pour préciser sa pensée ou à y apporter divers changements de nature à en améliorer la qualité.

Le second rédacteur établit alors sa version à partir des documents du Cabinet, des instructions et renseignements communiqués par les chargés de projet et du plan de texte que le rédacteur principal et lui-même ont établi ensemble.

#### *Avantage de la corédaction*

Concluons sur un des atouts de la corédaction : chaque projet de loi est soigneusement pensé et rédigé par deux légistes d'expérience au lieu d'un seul. Bien que l'un d'eux soit le premier responsable du dossier, les deux légistes doivent, du début à la fin du processus, collaborer très étroitement, de sorte que le projet ne peut qu'y gagner en qualité.

○ QU'EST-CE QUE LA CORÉDACTION ?

Parce que tous les projets de loi sont rédigés par une équipe de deux légistes — l'un étant responsable de la version française et l'autre de la version anglaise —, la technique de rédaction pratiquée à la Section de la législation est appelée **corédaction**.

*Historique de la corédaction*

La corédaction est une technique de rédaction en contexte de bilinguisme maintenant bien ancrée au fédéral et qui a depuis longtemps fait preuve de son efficacité. Elle a été mise au point en 1978 pour mettre fin à une situation qui cadrait mal avec le statut d'égalité des deux langues officielles consacré par la *Loi sur les langues officielles*, puis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette situation plaçait la version française dans une position d'infériorité en la reléguant au statut de simple traduction réalisée à partir de la version originale anglaise (► 1.1 **Aperçu général de la législation** ○ **Quel est le cadre de l'intervention législative ?**).

*But de la corédaction*

Le but de la corédaction est de permettre la production, moyennant une étroite et constante coopération entre les deux légistes, des projets de loi en deux versions originales et autonomes. Chacune reflète l'intégralité des instructions ministérielles, dans le plus grand respect des règles propres au génie de la langue dans laquelle elle est rédigée, ainsi que de la réalité bilinguistique canadienne.

En corédaction, aucune des deux versions n'est la traduction de l'autre. Le texte de départ n'est pas, contrairement à ce qui se passe en traduction « classique », immuable : le corédacteur amène son collègue à modifier et à améliorer son texte. Bien que les deux versions comportent les mêmes titres et rubriques, les mêmes articles et les mêmes paragraphes, il n'est pas

## ● CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

### 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

- POURQUOI LES LOIS DOIVENT-ELLES ÊTRE BILINGUES ?

Suivant l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois fédérales doivent, sous peine d'inconstitutionnalité, être adoptées, publiées et imprimées simultanément en français et en anglais. Il faut par ailleurs se rappeler que, les deux versions étant d'égale valeur, les tribunaux interpréteront et appliqueront chacune d'elles, d'où l'importance de s'assurer que toutes deux sont le reflet fidèle des intentions gouvernementales.

## ● CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

### 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

- l'impression.

En conclusion, pour toute question sur la priorité à donner à un projet de loi, on consultera le directeur de la Législation et le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire qui pourront, de concert, en décider.

○ COMMENT PRÉVOIR LES DÉLAIS DE RÉDACTION ?

Il est une constante que les légistes déplorent : le manque de temps dont ils disposent pour rédiger un projet de loi. On oublie trop souvent qu'un projet de loi est un peu comme un livre : une fois les grandes lignes arrêtées, il faut encore l'écrire et le publier ! Le processus matériel doit être pris en compte. Et, malgré le progrès informatique, on n'imprime pas plusieurs centaines, voire milliers, d'exemplaires d'un texte de cent pages en quelques minutes.

Le temps requis pour la rédaction d'un projet de loi varie en fonction de la nature et de la complexité du sujet traité, de la qualité des instructions et des commentaires reçus des chargés de projet, ainsi que des impératifs politiques propres à sa genèse. Mais il faut, dans tous les cas, que les légistes disposent d'un minimum de temps pour accomplir un travail acceptable, sans quoi ils ne peuvent répondre de la qualité du texte et encore moins de son efficacité. Avant de faire projections et promesses à ce sujet, les chargés de projet discuteront avec les légistes le calendrier envisagé. Une fois sensibilisés aux exigences de la rédaction législative, ils seront en mesure de traiter de la question avec leur ministère de façon plus réaliste. Ils faciliteront grandement la tâche de tous les intéressés s'ils ne sous-estiment pas les délais nécessaires pour obtenir un texte correct et efficace.

Parmi les éléments dont il faut tenir compte, on retiendra :

- le calendrier parlementaire (▶ 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ? ○ Le calendrier parlementaire);

- les priorités législatives du gouvernement;
- le nombre de ministères intéressés;
- le calendrier du ministère responsable du projet;
- les consultations auxquelles compte se livrer le ministère;
- la charge de travail des légistes;
- le travail de rédaction, pour le légistes, et de lecture, pour les autres intéressés;
- le travail de relecture et de comparaison des deux versions;

En cours de rédaction, il arrive que surgissent des difficultés que le Cabinet n'a pas prévues. Il y a deux façons d'obtenir la modification des instructions rédactionnelles.

On peut préparer une note supplémentaire pour le Cabinet. On aura recours à cette procédure en cas de changement substantiel de l'objectif ou des orientations, ou encore en cas d'adjonction ou de suppression importante par rapport à la mesure initialement envisagée. Il en va de même si l'on modifie de façon considérable le montant des sommes à dépenser ou à lever au titre du projet.

Si les écarts entre l'objectif approuvé et le projet sont mineurs ou de nature purement matérielle, on signalera les changements au Secréariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé. Celui-ci en avisera le Cabinet au moment où celui-ci décidera de l'introduction du projet au Parlement.

## • CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

### 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

- QUELLE EST LA PORTÉE DE L'ÉNONCÉ DE DÉCISION SUR LA RÉDACTION ?

Les instructions rédactionnelles de la note au Cabinet constituent à la fois le fondement et le cadre du projet de loi. Elles seront donc assez larges pour que les légistes puissent donner suite aux objectifs exprimés et fournir le détail de la mesure législative (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

- Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?).

Le présent chapitre explique en détail la filière législative. On a vu que le processus s'ouvre par une décision du Cabinet autorisant, conformément aux instructions qu'elle comporte, la rédaction d'un projet de loi.

La Section de la législation du ministère de la Justice est chargée de la rédaction de tous les projets de loi émanant du gouvernement. Elle est composée de conseillers juridiques spécialisés en rédaction législative, de jurilinguistes et du personnel de soutien. Elle comporte également un bureau satellite au ministère des Finances, chargé de la rédaction des projets de nature fiscale. Son directeur relève du premier conseiller législatif, qui est également responsable de la Section de la réglementation et du Service de révision rédactionnelle, de publication et de gestion des bases de données. Ce dernier comprend les réviseurs et le personnel du Service d'automatisation.

C'est ici que les **chargés de projet**, qu'ils soient ou non conseillers juridiques auprès du ministère responsable du projet, jouent l'essentiel de leur rôle (► **3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?**). Ils fournissent aux légistes la matière — contexte, détails, objectifs, documentation et autres renseignements techniques — nécessaire à la réalisation d'un texte de loi qui soit conforme à la fois à la décision du Cabinet et aux objectifs poursuivis par le ministère. Ils analysent et commentent chacune des ébauches préparées par la Section de la législation au cours de la **navette rédactionnelle** (► ○ **Qu'est-ce que la navette rédactionnelle ?**).

Une fois rédigé, le projet est imprimé et expédié au Cabinet pour approbation et dépôt au Parlement.

○ QUELLES SONT LES RÈGLES DE CONFIDENTIALITÉ À RESPECTER QUANT À LA NOTE ?

Les notes au Cabinet et les rapports de décision sont des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et, à ce titre, sont protégés par l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 39 de la *Loi sur la preuve*. Ils portent la cote « secret » et doivent être gardés en sécurité. Il est interdit de les photocopier et ils doivent être remis au Bureau du Conseil privé après usage. Celui-ci effectue des vérifications périodiques auprès des ministères qui en ont en leur possession. Les avant-projets de note obéissent aux mêmes règles.

Le Bureau peut permettre au vérificateur général d'avoir accès à la partie « Analyse » de la note qui propose d'engager des fonds publics (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?  
○ Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projets ?).

- QU'EN EST-IL DES MESURES DÉCOULANT DU BUDGET ?

Les mesures législatives découlant du discours du budget, qu'elles y soient mentionnées ou qu'elles en découlent implicitement, ne sont pas assujetties aux mêmes formalités, notamment quant à la note au Cabinet. On tiendra pour acquis que celui-ci a avalisé les mesures budgétaires et leurs conséquences.

La Section de la législation est donc directement saisie par le ministère des Finances des mesures législatives à rédiger.

décision du comité, lequel est soumis à l'examen et à l'approbation du Cabinet.

Si celui-ci donne son aval au rapport, on prépare alors un **rapport de décision** qui reprend les recommandations de la note et y intègre tous changements apportés à l'une ou l'autre étape.

Des exemplaires du rapport de décision sont ensuite expédiés à l'agent de liaison du ministère et au premier conseiller législatif. La rédaction du projet peut alors commencer (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ? ◯ Quand commence la rédaction ?).

peuvent receler. On évitera, pour les mêmes raisons, de leur donner la forme d'un avant-projet de loi.

Trop peu de détails est aussi dangereux : s'ils ne disposent que d'instructions très vagues, les chargés de projet et les légistes pourraient oublier certains aspects secondaires, ou encore se voir forcés de prendre, au stade de la rédaction, des décisions fondamentales dont les répercussions n'ont pas été pesées convenablement par les responsables du projet. Beaucoup de temps peut aussi, en cours de rédaction, se perdre lorsque des questions essentielles restent sans réponse.

### *Où obtenir de l'aide pour rédiger la note ?*

On trouve dans chaque ministère un agent de liaison avec le Cabinet qui mettra à la disposition des chargés de projet un exemplaire à jour du guide de rédaction. Il pourra également vérifier la conformité du projet de note. Ce guide comporte en outre des renseignements utiles sur la façon d'aborder les questions financières liées au projet.

Une bonne façon de procéder est d'utiliser une note déjà rédigée : ici encore, l'agent de liaison pourra se révéler un collaborateur précieux.

### *Dépôt et approbation de la note au Cabinet*

Une fois rédigée, la note au Cabinet est signée par le ministre responsable et déposée auprès du fonctionnaire du Bureau du Conseil privé responsable du portefeuille en cause.

Elle est généralement déferée à un comité du Cabinet, plus rarement au Cabinet lui-même, après avoir été imprimée et diffusée à tous les ministres.

Au comité du Cabinet, la discussion porte sur le bien-fondé de la proposition et sur l'opportunité d'en saisir le Cabinet. En cas de décision favorable, le secrétaire du comité prépare le rapport de

Il est proposé que :

[...]  
la Section de la législation du ministère de la Justice  
soit autorisée à rédiger [...] en consultation avec le  
ministère responsable et tout autre organisme inté-  
ressé] et conformément aux instructions figurant à l'an-  
nexé [...]

*L'analyse*

L'analyse permet aux conseillers et analystes du ministère de  
comprendre en détail la question soulevée. Elle ne devrait pas  
exprimer d'opinion, mais présenter un exposé fouillé et objectif du  
contexte, des solutions possibles — y compris l'incidence financière  
de chacune — et de celle qui est proposée.  
Il est bon de faire état des consultations tenues, quel qu'en ait  
été le résultat.

*Les synopsis et plan de communication et avis du ministre*

Il s'agit de donner ici un aperçu de la réaction prévue des  
médias et du public aux mesures proposées, et de la façon dont le  
ministre entend y répondre. Ce sont les fonctionnaires responsables  
des communications du ministère qui rédigent les synopsis et plan  
de communication, et le bureau du ministre qui rédige l'avis.

*Les instructions de rédaction*

Les instructions doivent refléter l'essentiel des objectifs visés  
et donner les grandes lignes qui permettront aux légistes de rédiger  
un projet de loi. Elles peuvent tenir en trois ou quatre pages pourvu  
qu'elles formulent correctement ces objectifs et grandes lignes, d'où  
l'importance qu'il convient de leur consacrer.  
Des instructions trop détaillées imposent un carcan trop strict  
et empêchent les légistes de découvrir les lacunes que les objectifs

### *La note au Cabinet*

La note au Cabinet est l'outil essentiel en matière d'orientations et d'objectifs législatifs. Elle permet au ministre qui la présente d'obtenir l'appui de ses homologues sur les mesures législatives à prendre. Elle lui servira à décrire le contexte de la situation appelant une intervention législative et les solutions qu'il propose. Si le ministre propose une intervention législative, la note comportera les instructions qui, une fois approuvées par le Cabinet, permettront de rédiger le projet de loi (► ○ **Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant à la note ?**).

Il est également possible, lorsqu'une mesure regarde plusieurs ministères, que les ministères intéressés s'entendent pour déposer conjointement une seule et même note.

### *Contenu de la note au Cabinet*

La note doit être rédigée selon les instructions du Bureau du Conseil privé formulées dans *La note au Cabinet : guide de rédaction*. Elle comporte deux parties : la **recommandation ministérielle** et l'**analyse**. Sont annexés à la note les **instructions de rédaction**, les **synopsis** et **plan de communication**, ainsi que l'**avis du ministre**.

### *La recommandation ministérielle*

Il s'agit d'un texte de trois pages dans lequel le ministre responsable donne à ses collègues un aperçu de la question et la réponse qu'il se propose d'y apporter, avec un exposé des coûts et des avantages de celle-ci. C'est le seul endroit où il exprime son opinion et ses observations. La principale recommandation, en ce qui a trait à la rédaction d'un projet de loi, est formulée comme il suit :

- les conséquences du projet de loi pour le public,
- la nature des consultations (sur un aspect spécifique ou récurrent),
- leur faisabilité (contraintes financières ou de temps),
- les intérêts régionaux et nationaux;
- une décision initiale sur les objectifs et l'étendue des consultations facilitera une bonne compréhension de leur raison d'être;
- les renseignements nécessaires seront communiqués de façon et en temps utiles aux participants, afin que leur participation soit efficace, et on soignera le style et évitera tout jargon bureaucratique;
- on informera les participants du progrès des consultations et des résultats de leurs interventions et, s'il y a lieu, compte tenu des contraintes liées à la confidentialité, on leur fera part des effets concrets de leur apport sur le projet.

*Les administrations provinciales, territoriales et autochtones*

Ces administrations devraient être consultées à l'égard de tout projet qui risque d'avoir des conséquences sur l'exercice de leurs attributions ou encore sur les services qu'ils dispensent à leurs administrés.

*Le public*

Les consultations publiques constituent une étape essentielle de la filière législative, surtout si le projet touche directement les administrés. Elles ont lieu une fois les consultations internes terminées, et en même temps que celles visant les autres niveaux de gouvernement.

Voici les principaux éléments essentiels à des consultations utiles :

- une bonne compréhension de leur but;
  - le respect mutuel des intervenants;
  - un réseau de communication efficace;
  - une bonne compréhension du besoin d'en arriver à une solution acceptable pour chacun, d'où la nécessité de dégager des compromis;
  - leur utilité dans le processus d'élaboration des objectifs et orientations;
  - la reconnaissance du fait qu'elles n'entraînent pas nécessairement l'unanimité.
- Voici maintenant les grands principes qui devraient guider les consultations :

- leur nécessité et le public cible seront déterminés dès que possible;
- elles seront menées franchement et ouvertement dans des délais raisonnables, compte tenu de leurs coûts pour le public et l'administration;
- la portée de l'apport du public sera déterminée par les critères suivants :

ainsi que du Service juridique du Conseil du Trésor, les intentions manifestées à cet égard par le ministère responsable. Il est de la plus haute importance que toute modification législative en ce sens fasse l'objet d'une étroite concertation.

### La Section du droit des autochtones

On consultera la Section du droit des autochtones sur toute disposition d'un projet de loi touchant les droits et obligations des autochtones.

### Autres secteurs

Suivant la sorte de mesure législative voulue, le ministère responsable demandera le soutien d'autres services spécialisés du ministère. On songera par exemple à la Section du contentieux civil. Là encore, c'est le conseiller juridique ministériel qui pourra guider son client dans les consultations à effectuer.

### *Les autres ministères et organismes fédéraux*

Il est important de consulter, dans l'élaboration des objectifs et orientations, les ministères et organismes fédéraux que le projet peut intéresser. Le ministère responsable consultera ainsi plus particulièrement le Bureau du Conseil privé. Si le projet comporte des aspects financiers, il consultera le Conseil du Trésor et le ministère des Finances. De même, aucune modification, si mineure soit-elle, ne peut être apportée à la *Loi sur les Indiens* sans que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'ait été consulté et n'ait donné son accord (► 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ? ◯ Comment obtenir l'approbation du Cabinet).

### La Section de la politique en matière de droit pénal

La détermination des orientations régissant le droit pénal fédéral relève de la Section de la politique en matière de droit pénal. C'est donc aux spécialistes de cette section que les conseillers juridiques des services juridiques ministériels et ceux de la Section de la législation doivent faire appel pour toute question propre au domaine du droit pénal fédéral.

### Le Service des affaires judiciaires

Cette section est l'autorité à consulter sur toute question touchant la juridiction et la magistrature fédérales. On devrait lui faire part de toute mesure législative susceptible de répercussions sur la compétence ou la charge de travail des tribunaux fédéraux existants, ou encore sur les dispositions de leur loi constitutive, par exemple la *Loi sur la Cour suprême*, la *Loi sur la Cour fédérale* ou la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*.

### La Section du Code civil

La Section du Code civil a été mise sur pied à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau *Code civil du Québec*. Elle a un rôle primordial à jouer pour voir à proposer à la législation fédérale les changements qu'impose le nouveau code. Elle peut, en outre, contribuer à l'ensemble de l'administration fédérale sur tout ce qui touche le Code civil.

### La Section du droit à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels

Avant de déroger par voie législative à la *Loi sur l'accès à l'information* ou à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il faut soumettre à l'approbation de la Section du droit à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels,

### La Section du droit constitutionnel et international

La réalisation des projets de loi nécessite souvent le recours aux services spécialisés de la Section du droit constitutionnel et international. C'est d'abord et avant tout la question du partage des pouvoirs entre le législateur fédéral et le législateur provincial qui impose que l'on fasse appel aux conseils des constitutionnalistes, mais on songera aussi à leur avis sur toute question touchant les obligations internationales du Canada.

### La Section du droit administratif

Le droit administratif est l'ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des administrations publiques. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup de dispositions législatives fassent appel aux principes, notions et concepts relevant de ce domaine particulier du droit public.

La Section du droit administratif est en mesure de fournir les conseils voulus aux services juridiques ministériels et à la Section de la législation sur toute question ou tout problème découlant de l'application des principes du droit administratif à l'administration fédérale, notamment la responsabilité de l'État et de ses préposés, le statut des organismes fédéraux et l'application de la prérogative. Ainsi, son concours peut s'avérer précieux lorsqu'il s'agit de mettre en place un nouvel organisme public ou un nouveau mécanisme administratif. La section a établi une liste de points de repère à l'intention de ceux qui participent à l'élaboration de mesures administratives ou à la modification des rouages existants. Elle donne enfin des avis sur différents aspects de la réglementation comme la mise en œuvre de mécanismes administratifs et le contrôle de leur application.

L'élaboration de la réglementation, il est souhaitable que les conseillers juridiques ministériels rencontrent conjointement les légistes et les réglementaristes pour discuter des questions qui peuvent se poser lors de l'établissement de la note au Cabinet et même lors de la rédaction du projet de loi.

### La Section des droits de la personne

L'application et l'interprétation de la Charte constituent le domaine juridique à propos duquel la consultation est le plus de mise, d'autant que la moindre contravention à la Charte risque d'imposer à l'administration fédérale, et en dernière analyse au contribuable, des coûts très importants — procédures judiciaires longues et complexes, élargissement forcé de programmes existants, etc. —, sans parler du sérieux embarras dans lequel peut se retrouver le gouvernement.

Cette section donne des avis sur l'interprétation et la mise en oeuvre des lois fédérales qui touchent les droits de la personne. Elle examine ainsi lois et règlements, orientations et pratiques administratives au regard de la Charte. Elle a aussi un rôle à jouer quant aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, et est chargée de répondre aux plaintes formées contre le Canada au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par ailleurs, le Groupe du droit des langues officielles donne des avis et conseils sur toute question touchant les droits linguistiques, garantis par la Constitution, et les langues officielles. On vise notamment le processus d'édiction, l'incorporation par renvoi et l'interprétation de la législation bilingue. Le groupe est aussi intéressé à la rédaction des lois créant des droits linguistiques, comme la Loi relative aux cessions d'aéroports.

○ QUI CONSULTER ?

*Le ministère de la Justice*

Outre les services juridiques ministériels, on trouve au sein du ministère plusieurs services spécialisés dans divers domaines du droit, que les fonctionnaires ministériels ont avantage à consulter, par l'intermédiaire de leur service juridique, au cours de l'élaboration des projets de loi.

**La Section de la législation**

Ainsi, les fonctionnaires ministériels et les chargés de projet ne doivent pas hésiter à consulter — par l'entremise de leur service juridique — les légistes de la Section de la législation sur toute question de forme ou de droit qui pourrait se poser, notamment sur l'éventuelle structure du projet de loi ou ses mécanismes de contrôle ou d'application (► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ? ○ Les légistes).

**La Section de la réglementation**

Les ministères qui veulent solliciter du Cabinet l'approbation de mesures législatives comportant le pouvoir de prendre des règlements auraient avantage, par l'intermédiaire de leur service juridique, à consulter les spécialistes de la Section de la réglementation. Ceux-ci sauront les guider dans les choix qu'ils auront à faire entre le recours à la loi ou aux règlements pour tels types de mesures qu'ils se proposent de mettre en œuvre; ils pourront également leur fournir des dispositions attributives de pouvoirs réglementaires (► **Chapitre 4 :** **La filière réglementaire**).

Compte tenu des rapports étroits qui existent entre la loi et la réglementation, ainsi que de l'impact considérable que certaines décisions portant sur la teneur du projet de loi peuvent avoir sur

### *L'administration publique*

L'administration publique est souvent, elle aussi, à l'origine de mesures législatives, la nécessité d'une modification législative étant fréquemment perçue d'abord par ceux-là mêmes qui sont chargés de la mise en œuvre des programmes. Certains organismes — par exemple les commissions d'enquête — sont même parfois chargés directement de l'élaboration de mesures législatives.

### *Les tribunaux*

Il peut arriver qu'une mesure législative découle d'une décision judiciaire. On connaît maintenant les conséquences de l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur l'application des lois fédérales.

○ QUI PREND L'INITIATIVE ?

Il existe, en dehors de l'administration publique, essentiellement cinq sources de mesures législatives.

*Le public*

Les propositions législatives résultent fréquemment de demandes ou de préoccupations du public, ou de pétitions, portées à l'attention du gouvernement par des particuliers, des groupements ou leurs représentants. Elles sont prises en relais soit par le canal politique — les ministres ou les députés du parti au pouvoir —, soit par le canal administratif — les fonctionnaires des diverses administrations.

*Les ministres et les membres du parti au pouvoir*

Voilà la source principale des mesures législatives. Les propositions proviendront du discours du Trône prononcé au début de chaque session du Parlement ou du discours du budget. Elles peuvent aussi provenir de résolutions adoptées lors du congrès du parti ou de réunions de son groupe parlementaire, ou encore de promesses électorales.

*Les autres parlementaires*

Les députés et sénateurs constituent, par les rapports des différents comités et les projets de loi d'initiative parlementaire, une source de mesures législatives. La procédure de la Chambre des communes, modifiée en 1994, leur permet de confier à un comité le soin de rédiger un projet de loi. Par ailleurs, le temps consacré à l'étude des projets d'origine parlementaire a été augmenté, ce qui permet de supposer qu'on en adoptera davantage. Quoi qu'il en soit, rien n'empêche le gouvernement de déposer sur le même sujet un projet plus conforme à ses propres objectifs.

○ VUE D'ENSEMBLE

Les orientations et objectifs législatifs puisent leur source tout d'abord dans l'administration — ministère ou autre organisme public — responsable du sujet qui sera visé par l'intervention. Bien entendu, plusieurs administrations peuvent être appelées à travailler de concert sur les objectifs. Il n'est pas rare que tel ou tel sujet ressortisse à la compétence de plusieurs d'entre elles. En tout état de cause, les autres administrations et, dans certains cas, le grand public, devraient, à divers stades, être consultés (► 1.1 Aperçu général de la législation ○ D'où proviennent les mesures législatives ?).

Les orientations et objectifs législatifs doivent être approuvés par le Cabinet avant que la rédaction puisse commencer. C'est le ministre responsable de la mesure qui, dans une **note au Cabinet**, les énoncera et demandera l'autorisation de les mettre en forme législative. Si le Cabinet donne suite à la note, il établira un **rapport de décision** à cet effet; la Section de la législation pourra dès lors procéder à la rédaction du projet de loi.

---

réimpression des projets par suite du dépôt du rapport des comités parlementaires.

En deuxième lieu, leur service est chargé, d'une part, de l'impression des projets de loi et, d'autre part, de l'impression des lois fédérales dans la *Gazette du Canada* et dans le recueil annuel. S'ajoutent à ces publications le *Tableau des lois d'intérêt public* et le *Tableau des lois et ministres responsables*, le premier constituant un ouvrage de référence indispensable.

En dernier lieu, le service tient à jour l'ensemble des lois fédérales, avec index, à titre d'outil de travail pour la rédaction des projets de loi.

---

### *Les jurilinguistes*

Les jurilinguistes sont des linguistes qui se sont spécialisés dans le domaine du français juridique et dont le rôle premier est d'aider les légistes à exprimer la règle de droit dans une langue de la meilleure qualité possible.

Leur présence au sein de la Section de la législation a été jugée essentielle en raison de l'état de dépendance dans lequel le français a été relégué pendant des décennies. Malgré la règle constitutionnelle voulant que la version française et la version anglaise d'une loi fassent également autorité, des traductions hâtives ont émaillé nos lois d'anglicismes étranges et de tournures boiteuses difficiles à extirper. Les jurilinguistes se tiennent au courant de l'évolution de la langue française — en général et dans le domaine du droit — et veillent à la francité du projet de loi. Ils contrôlent également la correspondance des deux versions du projet de loi. Leurs recommandations n'ont toutefois pas force obligatoire et le légiste reste maître de son dossier. C'est toutefois la justesse de leurs interventions et leur très haute compétence qui ont amené une amélioration considérable de la qualité des lois fédérales.

### *Les réviseurs rédactionnels*

Les réviseurs rédactionnels sont chargés d'un triple mandat comportant la révision des textes législatifs du gouvernement, ainsi que l'impression et la mise à jour des lois.

En premier lieu, ils assurent un service de révision aux légistes de la Section de la législation. Cette révision porte à la fois sur le fond, la forme, la langue, la lisibilité et la cohérence interne. Les réviseurs veillent également au respect des normes et conventions en matière de rédaction et de présentation des textes législatifs. En outre, ils révisent les motions d'amendement des projets de loi et collaborent avec la Chambre des communes dans le cadre de la

- le choix d'une solution globale ou ponctuelle pour résoudre tel ou tel problème;

- les délais requis pour la rédaction et l'impression du projet. Ils éparagneront du temps — voire de l'embarras — aux charges de projet. Par exemple, ils leur éviteront de s'adresser de nouveau au Cabinet pour obtenir l'autorisation d'insérer dans le projet certains éléments essentiels au bon fonctionnement des mesures envisagées, sur les plans soit pratique, soit juridique.

Et comme ils sont plus détachés face aux objectifs et orientations, ils pourront aider à mettre les choses en perspective. En effet, il leur est généralement plus facile de trouver une formulation que comprendront les parlementaires, les magistrats et le public. Leur formation les pousse à rechercher la clarté et la certitude dans l'expression de la règle de droit. Pour cela, ils s'appuient notamment sur des conventions de rédaction adaptées à la législation et tiennent compte des règles et principes d'interprétation reconnus par les tribunaux.

○ LES LÉGISLATES

Le travail des légistes consiste traditionnellement à rendre en forme et en style législatifs les instructions que leur fournissent les ministères et organismes en vue de mettre en œuvre le programme législatif de l'exécutif. Traditionnellement, car, la société changeant, la façon dont des titulaires de l'autorité répondent aux demandes de leurs commentants se trouve considérablement modifiée.

Les légistes doivent viser à l'efficacité des mesures législatives pour le gouvernement. Ils ont aussi pour rôle de veiller à la cohérence et à l'uniformité des lois fédérales, ainsi qu'à leur équité, et ils doivent faire en sorte qu'elles ne portent pas atteinte à la réputation du système juridique.

La filière législative exigeant une réaction toujours plus rapide face aux problèmes qui surviennent, les légistes se sont à peu près intéressés à l'élaboration des orientations. Comme il leur est difficile d'infléchir les orientations en aval, c'est assez naturellement qu'ils feront porter leur intervention en amont !

Ainsi, l'évolution de la société fait que les légistes s'intéressent de plus en plus à l'élaboration des objectifs. Ils doivent donc être perçus comme des partenaires actifs et non comme de simples rédacteurs. Chargés de la mise en œuvre d'un certain nombre d'orientations et principes juridiques, ils sont en mesure de bien conseiller les chargés de projet (► ● Chapitre 2 : Principes et orientations en matière législative).

De la sorte, ayant à l'esprit l'efficacité globale du processus, les légistes fourniront de précieux conseils aux fonctionnaires ministériels sur les points suivants :

- la justification de la mesure législative proposée;
- la forme que pourrait prendre cette mesure;
- le contenu de la note au Cabinet et les instructions rédactionnelles;
- l'insertion de certains types de dispositions dans le projet de loi envisagé;

*Pourquoi devraient-ils être bilingues ?*

Le bilinguisme constitue pour les fonctionnaires ministériels un atout essentiel. Nous verrons qu'une bonne connaissance du français et de l'anglais chez les principaux intervenants facilite le travail des légistes. Le projet de loi sera de meilleure qualité et pourra probablement être obtenu dans de meilleurs délais

► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

○ LES CHARGES DE PROJET

*Qui sont-ils ?*

Le plus souvent, les chargés de projet sont les conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès du ministère responsable du projet de loi. Comme il s'agit d'un document juridique complexe, le ministère a avantage à confier à ses juristes, qui connaissent bien les domaines visés de même que les difficultés juridiques qu'ils peuvent receler, le soin de formuler les instructions devant guider la rédaction du projet et de commenter les deux versions des avant-projets successifs (► **3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?**).

Par ailleurs, lorsque ce sont des fonctionnaires ministériels qui agissent à titre de chargés de projet, ils communiqueront avec le directeur du service juridique ministériel le plus tôt possible. À défaut de pouvoir lui-même se joindre à l'équipe des chargés de projet, le directeur désignera des conseillers juridiques d'expérience qui, outre leur capacité de s'exprimer dans les deux langues officielles, connaissent bien le sujet à traiter.

*Combien devrait-il y en avoir ?*

Le nombre des chargés de projet varie en fonction de la portée et de la complexité de la mesure législative envisagée, mais, de façon générale, devrait être restreint. Leur rôle consistant à communiquer aux légistes les décisions arrêtées par le ministère responsable, les réunions risquent, s'ils sont trop nombreux, de prendre l'allure de discussions sur les orientations. Il arrive par ailleurs que, en raison du sujet traité, un projet intéresse plusieurs ministères, auquel cas chacun d'eux peut vouloir désigner son propre chargé de projet.

**en matière législative**), ils s'assurent que les mesures à inclure dans la note au Cabinet, ainsi que leurs modalités d'application, sont à tous égards conformes aux normes juridiques applicables. Ils expliquent aux responsables du dossier les effets éventuels de certaines dispositions sur le plan juridique, et amènent les responsables du dossier à réorienter ou à rectifier celles qui sont susceptibles de poser problème sur le plan juridique, notamment au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Par exemple, lorsqu'une disposition du projet de loi risque de porter atteinte à des droits fondamentaux, il appartient aux conseillers juridiques ministériels de sensibiliser les fonctionnaires à la nécessité, en cas de contestation judiciaire, de démontrer le caractère nécessaire et raisonnable, aux termes de l'article premier de la Charte, des limites ainsi posées, et de colliger les justifications voulues. Ils les assistent aussi dans la mise en œuvre du **système d'appui au Cabinet** (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? ◊ Qui consulter ?).

Enfin, les conseillers juridiques sont bien placés pour rappeler l'importance de constituer une équipe de chargés de projet qui connaisse bien tous les éléments de la filière législative : le succès de l'entreprise en dépend. Ils insisteront également sur la situation de bilinguisme et de biculturalisme propre au Canada et sur les aspects dont il faut tenir compte à cet égard pour obtenir un produit de qualité (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ? ◊ Qu'est-ce que la corédaction ?).

*Pourquoi devraient-ils être bilingues ?*

Le bilinguisme constitue pour les conseillers juridiques un atout essentiel. Nous verrons qu'une bonne connaissance du français et de l'anglais chez les principaux intervenants facilite le travail des légistes. Le projet de loi sera de meilleure qualité et pourra probablement être obtenu dans de meilleurs délais (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?).

○ LES CONSEILLERS JURIDIQUES MINISTÉRIELS

*Qui sont-ils ?*

Chaque ministère ou organisme fédéral est doté d'un service juridique formé de conseillers juridiques relevant du Secteur des activités juridiques du ministère de la Justice.

*Quand devraient-ils intervenir dans le dossier ?*

Les conseillers juridiques ministériels jouent un rôle crucial tout au long de la filière législative. Les fonctionnaires ministériels ont intérêt à les consulter dès la formulation et l'élaboration des objectifs et orientations en cause, et plus particulièrement à l'étape de la préparation de la note au Cabinet. Cette participation leur donne l'occasion d'acquiescer rapidement une solide connaissance du sujet traité et de l'ensemble du dossier, ce qui est essentiel à la bonne marche du projet. Elle se poursuivra tout au long du processus devant mener à l'approbation de la mesure par le Cabinet, à la rédaction du projet de loi par les légistes et à son adoption par le Parlement.

*Quel est leur rôle ?*

Les conseillers juridiques expliqueront le fonctionnement et les impératifs de la filière législative. Ainsi, ils pourront démontrer que les objectifs ou orientations arrêtés ne requièrent aucune mesure législative nouvelle, la législation ou la réglementation existantes établissant déjà le cadre nécessaire à leur mise en œuvre. Ils informeront les intéressés des contraintes de temps inhérentes au processus rédactionnel et veilleront à ce que les instructions de rédaction soient formulées le plus soigneusement possible dans la note au Cabinet.

Après consultation des services spécialisés du ministère de la Justice (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? ○ Qui consulter ?) ● Chapitre 2 : Principes et orientations

Cabinet, à la rédaction du projet de loi par les légistes et à son adoption par le Parlement.

### *Consultation préalable des légistes*

Les fonctionnaires ministériels ne doivent pas hésiter à consulter — par l'intermédiaire de leur service juridique — les légistes sur toute question de forme ou de droit qui pourrait se poser, notamment sur l'éventuelle structure du projet de loi ou ses mécanismes de contrôle ou d'application (► ◯ **Les légistes; Chapitre 2 : Principes et orientations en matière législative).** Ils le feront aussi quant à l'acceptabilité d'un nom, d'une appellation ou d'un acronyme sur lesquels ils se proposent d'arrêter leur choix.

### *Qui sont-ils ?*

Cette appellation regroupe une bonne variété de fonctionnaires appartenant au ministère responsable du projet de loi. Ces fonctionnaires sont chargés, dans tel ou tel secteur de leur ministère, de l'élaboration des objectifs qui permettront de réaliser un projet de loi.

### *Connaissance du sujet*

Les fonctionnaires ministériels maîtrisent bien les différents aspects — organisationnels et opérationnels — du sujet traité. En outre, leur connaissance des rouages de leur administration leur permettra de bien guider les chargés de projet et les légistes, et de canaliser vers les personnes compétentes les questions auxquelles il leur est difficile de répondre.

Ils devraient avoir facilement accès aux instances supérieures du ministère; cela leur permettra d'obtenir rapidement soit des réponses, soit des décisions sur les orientations, les objectifs ou les priorités. En effet, de nombreuses questions se posent immanquablement en cours de rédaction, qui nécessitent une intervention rapide.

### *Importance de consulter le service juridique*

Ils consulteront le service juridique de leur ministère dès l'étape de la formulation et de l'élaboration des objectifs et des orientations qui sous-tendent la mesure législative. Ces consultations sont encore plus importantes lors de la préparation de la note au Cabinet, qui deviendra le document de référence des légistes. Cette mise à contribution du service juridique se poursuivra tout au long du processus devant mener à l'approbation de la mesure par le

On a vu, au premier chapitre, qui sont les principaux intervenants de la filière législative. Il s'agit maintenant d'examiner en quoi consiste le rôle de ceux et celles qui participent le plus activement à la rédaction des lois, et comment leur travail peut être rendu plus efficace.

On verra d'abord le rôle des fonctionnaires du ministère responsable de la mesure législative, puis celui des conseillers juridiques de celui-ci. On traitera ensuite de celui des **chargés de projet** — fonctionnaires ou conseillers juridiques —, qui assurent la communication entre le ministère et la Section de la législation. On examinera enfin le rôle des légistes, qui veillent à parfaire les objectifs législatifs et qui, bien sûr, sont responsables de la rédaction du projet, et celui des fonctionnaires qui, par leur concours technique, permettent d'en arriver à un « produit présentable ».

---

Le présent chapitre s'ouvre sur une brève description des principaux participants à la filière législative et de leur rôle. Puis, on examinera les rouages de l'élaboration des objectifs législatifs, à partir de la formulation d'une idée générale jusqu'à l'obtention de l'approbation du Cabinet, en passant par la consultation. Vient ensuite le processus de rédaction du projet de loi jusqu'à son approbation par le Cabinet et son dépôt au Parlement. On verra par la suite les règles d'adoption et d'entrée en vigueur des lois, puis de leur impression et de leur publication. On jettera enfin un coup d'œil sur le programme de loi corrective, avant de conclure sur un sommaire des étapes de la filière législative.

---



3.1 Introduction	▶ 75
3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?	▶ 76
3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?	▶ 87
3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?	▶ 103
3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?	▶ 129
3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?	▶ 140
3.7 Quand une loi entre-t-elle en vigueur ?	▶ 164
3.8 Comment les lois sont-elles imprimées et diffusées ?	▶ 165
3.9 Qu'est-ce que la loi corrective ?	▶ 167
3.10 Les grandes étapes de la filière législative	▶ 170



---

impression, diffusion (possibilité d'économies en évitant, par exemple, la publication injustifiée de telle mesure dans la *Gazette du Canada* ou l'impression inutile d'annexes).  
Voilà le genre de questions que doit résoudre le légiste au nom du ministre de la Justice, les points restés sans solution devant être renvoyés au ministère en cause, voire, au besoin, portés à la connaissance du Cabinet.

---

- non-conformité avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- certains types de textes « fourre-tout » (dispositions fiscales combinées à d'autres trains de mesures législatives; ex. : la récente réforme de la *Loi sur la faillite* et le projet de loi du début des années 1980 sur la politique nationale en matière d'énergie);
- incompatibilité avec les obligations internationales du Canada;
- obligations de Sa Majesté;
- expropriation sans indemnisation;
- octroi de la force de loi à des traités, conventions, accords, etc.;
- dispositions hasardeuses sur le plan politique : mise à l'écart du Sénat dans le cas de résolutions de rejet ou de ratification, attribution de responsabilités au Parlement (abus du temps parlementaire), appels au gouverneur en conseil de décisions ministérielles, etc.;
- dispositions de réexamen;
- validation de certaines mesures, réglementaires ou autres; formulations contre-indiquées au regard de l'égalité sexuelle ou du multiculturalisme;
- nécessité d'assurer la plus grande lisibilité possible de la langue du droit, en évitant, par exemple, les latinismes;
- autres problèmes d'ordre juridique : emploi des termes « common law », « avocat » (ce dernier ayant pour effet d'exclure les notaires de l'application de la disposition en question) ou emploi d'expressions susceptibles d'être tenues pour péjoratives (ex. : « infirme », « dément », « fou », etc.);
- divers :

- prolifération législative : telle mesure ne pourrait-elle pas être prise autrement ?

- coûts afférents à la publication des lois et des règlements, et usage rationnel des ressources : papier,

Le légiste fédéral doit tenir compte de bien des questions de principe dont il ne peut négliger l'importance pour déterminer si son projet répond aux normes de notre droit. Voici quelques points sur lesquels il sera amené à s'interroger à cet égard :

- risque de voir déconsidérer le droit ou le système juridique;
- peines disproportionnées par rapport à la gravité des infractions ou par rapport aux peines prévues pour des infractions similaires;
- peines minimales;
- impossibilité d'une application juste et équitable en fonction des principes de justice naturelle;
- « court-circuitage » de la compétence ordinaire des tribunaux;
- rétroactivité susceptible de porter atteinte aux droits substantifs;
- restriction de l'exercice normal des droits à la vie privée et à l'accès à l'information détenue par l'administration;
- risque de voir contourner ou rendre inapplicables les modalités normales d'examen, d'enregistrement et de publication des textes réglementaires;
- absence de dispositions juridiques de fond, celles-ci étant laissées aux textes d'application;
- partage d'un pouvoir réglementaire entre plusieurs autorités;
- dispositions déclaratives sans valeur juridique (certains préambules, énoncés d'objectifs ou dispositions du genre : « Le ministre devrait... »);
- autorisation de modifier des dispositions de fond en dehors du processus parlementaire;
- octroi de pouvoirs dérogatoires illimités;
- octroi à des autorités subalternes du pouvoir d'imposer, sur le Trésor ou sur le public, des charges sans rapport avec la prestation de services;

○ COMMENT FACILITER LE TRAVAIL DE RÉVISION DES TEXTES LÉGISLATIFS ?

Les lois et les règlements fédéraux font à l'occasion l'objet d'une révision, ce qui permet d'en retrancher les textes devenus superflus par abrogation ou autrement et d'y intégrer les textes nouveaux.

Ce processus a engendré un certain nombre de conventions, dont l'effet premier a été de faciliter le travail des réviseurs, et surtout de ne pas bouleverser la structure du texte. Ainsi, on regroupera à la fin du projet, car elles disparaîtront à plus ou moins brève échéance :

- les dispositions transitoires ou à effet limité dans le temps;
- les dispositions abrogatives ou modificatives;
- les dispositions d'entrée en vigueur.

D'autres conventions ont pour but de faciliter le réaménagement périodique des textes par révision générale ou publication administrative ponctuelle. En voici quelques exemples qui ont trait aux projets de loi modificative :

- les modifications seront expresses et non implicites, notamment en cas d'antinomie entre la nouvelle disposition et une disposition existante : on évitera à l'utilisateur d'avoir à trier le bon grain de l'ivraie;
- les modifications porteront sur le texte directement et non sur son interprétation : on évitera ainsi les raisonnements spéculatifs et les interprétations indésirables.

Hormis le cas des changements terminologiques globaux, on remplace une unité au complet — article, paragraphe, alinéa, etc. — et non quelques termes à la fois. L'informaticien est à cet égard fort utile aux légistes.

○ COMMENT FACILITER L'ACCESSIBILITÉ DES TEXTES LÉGISLATIFS ?

Les conventions de rédaction ont pour objectif de faciliter l'accessibilité des textes législatifs, tant du point de vue de leur lecture que de celui de leur consultation. La plupart des utilisateurs ne lisent pas les lois ou les règlements dans leur entier : seules quelques dispositions les intéressent. Celles-ci ont donc intérêt à être agencées selon un ordre logique et constant.

On a vu que, par convention, c'est l'article qui est l'unité de base. Un texte peut ou non comporter des parties, sections ou sous-sections, mais la numérotation des articles est continue d'un bout à l'autre du texte; elle n'est donc pas renouvelée à chaque division.

L'article devrait ne comporter qu'une seule idée, exprimée le plus souvent par une seule phrase; plusieurs idées voisines seront quant à elles regroupées en autant de paragraphes sous un même article.

On évite, toujours par convention, de renumérer des dispositions existantes, de sorte à éviter toute confusion possible au niveau des renvois.

Dans la formulation de la règle de droit, on favorisera toujours la logique : pour une activité réglementée, on prévoira d'abord la délivrance des permis, ensuite leur suspension ou révocation.

Les chargés de projet doivent résister à la tentation de structurer le projet selon leur seule perspective, les parlementaires et les utilisateurs ne la partageant pas nécessairement. Ainsi, on ne mettra pas au début du texte les dispositions de mise en œuvre ou de contrôle d'application, mais celles concernant l'objet et les principes généraux.

Il arrive que la procédure parlementaire engendre des conventions de rédaction législative. C'est le cas de la règle voulant que, même si un projet de loi comporte d'autres divisions, l'unité fondamentale qui jalonne l'étude en comité est l'article

► **3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?**

Par ailleurs, le préavis de dépôt du projet de loi

► **3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?** indique le titre intégral de celui-ci. Ce titre doit refléter correctement le contenu du projet, à défaut de quoi celui-ci pourra être jugé irrecevable. Cette convention ne vise toutefois pas le titre abrégé qui, au regard de la procédure parlementaire, n'est qu'un article parmi d'autres.

dans une langue soit superflue dans l'autre, ou sensiblement différente. L'exemple le plus courant est l'adjectif *prescribed* qu'il est nécessaire de définir en anglais, afin de préciser qu'il se rapporte aux règlements. Le français n'en a pas besoin, car ce rapport ressort clairement de l'adjectif « réglementaire ».

Suivant la convention — elle-même fondée sur le simple bon sens — on s'abstiendra de donner par définition un sens artificiel à un terme. Ainsi, on évitera les définitions du genre :  
« " animal " Les animaux et les végétaux... ».

### *Les éléments des lois et des règlements*

L'article est l'unité élémentaire et fondamentale. Aussi convient-il d'éviter de le fragmenter en sous-unités inférieures au paragraphe. Le recours aux alinéas et aux sous-alinéas sera limité aux cas de véritable énumération verticale, où cette présentation permet de mieux saisir l'articulation d'éléments placés sur le même plan.

### *L'effet du bilinguisme*

Les conventions rédactionnelles varient selon les exigences linguistiques propres à chaque langue : celles communément appliquées en français ne sont pas forcément reconnues en anglais, et vice-versa.

Les versions françaises des lois plus anciennes, assujetties à des contraintes de traduction qui ne rendaient pas justice au génie de la langue, étaient le parfait miroir de la version anglaise : par exemple, les définitions propres au français étaient présentées selon l'ordre alphabétique anglais ! Le français n'aime pas le morcellement de sa phrase. Ainsi, même si la version anglaise d'une disposition législative est divisée en plusieurs alinéas ou sous-alinéas, la version française n'y aura recours que si l'énumération verticale s'impose. C'est que la langue française offre des possibilités que l'anglais n'offre pas, on songera notamment aux « soit..., soit... » ou « d'une part..., d'autre part... » qui marquent bien l'alternative, alors que la version anglaise aura normalement recours au découpage vertical.

Les définitions illustrent encore une fois l'autonomie de chacune des deux versions. Il arrive qu'une définition nécessaire

○ COMMENT ÉVITER LES AMBIGUITÉS OU IMPRÉCISIONS EN RÉDACTION LÉGISLATIVE ?

Une des fonctions premières des conventions législatives est d'éviter les ambiguïtés et les imprécisions de la langue dans les lois et les règlements.

Une des difficultés principales, en rédaction, découle de la polysémie, c'est-à-dire le fait qu'un même mot ait parfois plusieurs sens. Et le droit ne fait pas exception : qu'on songe à « droit », qui désigne tantôt la science juridique, tantôt l'ensemble des règles de conduite que se donne une société, tantôt une prérogative individuelle sanctionnée par la loi, tantôt une somme d'argent versée aux pouvoirs publics, etc.; il en est de même de « cause », « objet », « acte », « disposition » ou « conseil ». La plupart du temps, c'est le contexte d'une phrase qui permet de résoudre les difficultés de polysémie. La convention veut que le légiste évite d'employer le même mot dans des acceptions différentes.

*Les définitions*

Le légiste aura souvent recours à la technique de la définition pour limiter les effets de la polysémie. La définition équivaut alors à une règle d'interprétation instantanée dont la portée est limitée au texte où elle se trouve.

Certaines définitions servent à alléger le texte : « Conseil » pour « Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada ». D'autres serviront à préciser ou à étendre la portée d'un terme. Ainsi, on pourra assimiler à « végétal », les « graines, pollens, spores et cultures tissulaires » du végétal visé.

La définition ne devrait jamais servir à reproduire la signification courante d'un terme, telle qu'on la retrouve dans les dictionnaires. La présence d'une définition ne signifie pas que le terme visé est particulièrement important, pas plus que l'ensemble des définitions ne constitue un relevé des termes les plus fréquemment utilisés.

Stendhal écrivait à Balzac qu'il lisait chaque jour quelques pages du Code civil pour s'imprégner de son style naturel (30 octobre 1840). Ceux qui lisent les lois fédérales à cette fin ne sont sans doute pas légion. Quoi qu'il en soit, on reconnaît celles-ci à un style qui, pensent les légistes, est en rapport avec le rôle que joue la législation dans notre société.

La langue française et la langue anglaise constituent le matériau de base des lois et des règlements, puisant à la fois dans le vocabulaire courant et dans le vocabulaire juridique. On trouve aussi parfois des formules mathématiques dans certains types de textes.

Les conventions de rédaction législative viennent modeler le texte de loi : elles sont à la langue ce que sont les conventions constitutionnelles au droit constitutionnel.

On peut dire qu'elles découlent d'un certain usage, que le passage du temps est venu consacrer. Ainsi, les légistes auront le plus souvent recours au présent de l'indicatif pour exprimer l'obligation. Cela ne veut pas dire que le futur ou d'autres formulations soient incorrectes, mais tel est l'usage reconnu dans la francophonie.

Par ailleurs, les légistes ne peuvent déroger à la grammaire courante : le faire porterait atteinte à l'intégrité de la langue et serait source de confusion.

Une remarque enfin. Le chapitre qui suit expose des règles qui s'appuient sur le génie de la langue française. Ces règles ne sont pas nécessairement transposables en anglais, pas plus que les règles de l'anglais n'ont droit de cité en français. Le lecteur est donc invité à lire la version anglaise de ce chapitre, et à comparer les leçons qu'il peut en tirer.

Les règlements sont des textes de portée législative

(▶ 1.2 Aperçu général de la réglementation ○ Qu'est-ce que la réglementation ?). Vu qu'ils sont le plus souvent d'application générale, il est préférable que l'organisme qui les prend rende compte devant le Parlement, qui a autorisé la délégation de pouvoir. C'est ainsi que la plupart des lois fédérales attribuent le pouvoir de prendre des règlements au gouverneur en conseil, c'est-à-dire à un groupe de ministres constituant à la fois un comité du Cabinet et un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada (▶ 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?).

Il est toutefois d'usage de confier à un tribunal administratif le pouvoir de régir sa procédure au moyen de règles ou de règlements administratifs. Ce sont, nous l'avons vu, les lois qui, par le jeu des dispositions habilitantes, permettent la mise en place des textes d'application qui, s'ils doivent avoir force de loi, seront considérés comme des règlements (▶ 2.4 Le droit commun : La Loi sur les textes réglementaires).

Il est, dans notre système, souhaitable que le Parlement conserve une autorité directe sur l'organisme à qui il a délégué le pouvoir de « légiférer » par règlement. On évitera donc de remettre au délégataire de déléguer à nouveau ce pouvoir. Ce principe a même été érigé en présomption; ainsi, on retiendra que les tribunaux donneront rarement une interprétation du texte de loi qui donnerait effet à la sous-délégation.

Le Parlement constitue une des principales institutions de notre univers constitutionnel et politique. C'est devant lui que prennent place les grands débats, et c'est lui qui en décide. On notera donc les points suivants :

- les lois doivent prévoir au moins un cadre et ne pas laisser l'essentiel du dispositif aux textes d'application;
- c'est par loi qu'on doit modifier la loi et non par texte d'application (dispositions dites « Henri VIII »);
- le pouvoir d'accorder des dispenses et des exemptions doit être bien circonscrit;
- les charges fiscales imposées aux contribuables le sont par le Parlement ou, à tout le moins, par un organisme responsable devant celui-ci;
- les dépenses sur le Trésor et les crédits budgétaires sont votés par le Parlement ou, à tout le moins, par un organe responsable devant celui-ci.

On a vu que le Parlement est composé du souverain, représenté par le gouverneur général, du Sénat et de la Chambre des communes. Toute mention, dans un projet de loi, d'une chambre à l'exclusion de l'autre peut provoquer une controverse; ainsi, les légistes porteront à la connaissance du Bureau du Conseil privé la disposition qui aurait pour effet d'exclure le Sénat.

---

Parallèlement aux principes juridiques qui orientent la politique législative, certaines données politiques et constitutionnelles constituent autant de balises pour le légiste. Leur méconnaissance soulève rarement de graves difficultés d'ordre juridique, mais elle peut susciter un débat politique de nature à embarrasser le gouvernement. Les légistes verront donc à les mettre en oeuvre en l'absence de toute décision contraire du Cabinet.

importe de veiller au respect des règles de justice naturelle et de la *Déclaration canadienne des droits*.  
De plus, lorsqu'on songe à confier des fonctions de nature juridictionnelle à l'organisme, et surtout s'il s'agit d'un processus d'audition conduisant à la détermination des droits et obligations des parties, il est essentiel d'assurer l'indépendance et l'impartialité de l'organisme et de ses membres. Le décideur doit en outre disposer de pouvoirs et de mécanismes lui permettant de diriger un processus équitable et efficace.  
La Section du droit administratif a élaboré, à l'intention des responsables politiques et des rédacteurs, un manuel intitulé *Organisation des tribunaux administratifs* sur la création et la réorganisation des tribunaux administratifs. Par ailleurs, la section s'est déjà livrée à d'importantes études sur les pouvoirs et la procédure des tribunaux administratifs, et pourra mettre ces connaissances à la disposition des intéressés.

Le programme formel de mise en application et de contrôle est généralement précédé de l'élaboration d'une stratégie informelle de mise en application où sont analysées les difficultés. Par la suite, le programme formel comprend généralement les éléments suivants :

- sommaire des objectifs législatifs et réglementaires;

- orientation du programme;

- formulation des principales prescriptions devant être

observées;

- sommaire des différentes techniques envisagées pour

encourager l'observation volontaire, contrôler l'application et

répondre aux manquements (y compris les mesures de

dépénalisation);

- facteurs dont les agents tiendront compte dans l'exercice

de leurs pouvoirs.

En vue d'aider les ministères à s'acquitter de cette tâche, le

Conseil du Trésor a publié un guide élaboré par le Projet d'adhé-

sion au droit réglementaire et intitulé *Démarche stratégique pour*

*l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation :*

*Un guide.* On peut en obtenir un exemplaire en s'adressant à

Conseils et vérification Canada, 112, rue Kent, Ottawa K1A 0S5.

La Section du droit administratif (affaires réglementaires) est à

même de conseiller les participants au processus législatif sur

toute question concernant la mise en application des lois et leurs

contrôles d'application.

### *Création et pouvoirs des organismes administratifs fédéraux*

Il arrive souvent qu'une mesure législative emporte création d'un nouvel organisme administratif ou réorganisation d'un organisme existant. L'organisme visé sera alors chargé de veiller à l'application de la loi, le plus souvent au moyen d'un processus quasi judiciaire. Lorsque l'organisme est appelé à exercer à la fois des fonctions administratives, juridictionnelles et d'enquête, il

- quel sera le processus de détermination de la responsabilité et du montant de la sanction ?
  - quels sont les rapports de ces régimes avec les méthodes répressives et les autres sanctions administratives ?
  - comment contrôler la légalité de leur application ?
- La Section du droit administratif a entrepris, en collaboration avec les Services législatifs, une étude sur la mise sur pied de ces régimes et pourra conseiller les intéressés à cet égard.

### *Les programmes d'observation et de mise en application*

En février 1992, le Conseil du Trésor a modifié la politique du gouvernement en matière de réglementation afin de mettre désormais l'accent sur l'observation. À l'origine de ce changement d'orientation on retrouve les motifs suivants :

- la volonté de gérer plus efficacement des ressources sans cesse réduites;
- bien montrer que le but premier de l'application des lois de réglementation est l'observation des prescriptions liées gales et non la répression des manquements;
- la volonté d'éviter les risques grandissants de poursuites pour négligence dans l'application de la loi auxquels s'expose l'administration en égard à la jurisprudence récente.

Les ministères chargés de l'application de lois de réglementation sont généralement tenus d'élaborer des programmes formels d'observation et de mise en application. Ils doivent en outre s'assurer qu'ils disposent des ressources nécessaires pour s'acquies de leurs responsabilités et se conformer eux-mêmes aux prescriptions de la loi lorsque celle-ci lie l'État. Ces questions devraient figurer au premier plan du processus d'élaboration des objectifs de toute nouvelle mesure législative ou réglementaire. Au stade de la rédaction et par la suite, il sera peut-être trop tard pour songer à recourir à des techniques plus modernes comme les solutions négociées aux manquements et les régimes de sanctions pécuniaires administratives.

plus en rapport avec les besoins des administrés individuels. Il peut être souhaitable de recourir à un mécanisme qui permette à l'autorité de négocier avec l'administré la façon dont il entend remplir ces objectifs. Ainsi, l'élaboration de plans de mise en oeuvre et l'attribution de licences ou de permis peuvent avoir cet effet lorsque l'autorité est dûment autorisée par la loi à en fixer les modalités de manière individuelle et à approuver ou délivrer le document qui régira les activités de l'intéressé.

Dans les cas qui s'y prêtent, on pourra songer à recourir à une combinaison des méthodes énumérées ci-dessus, y compris la réglementation. Par exemple, la loi habilitante pourra prévoir la prise de règlements pour établir des normes générales, tout en permettant à l'autorité réglementante de négocier avec chaque administré la façon dont il compte y répondre.

La Section du droit administratif (affaires réglementaires) a entrepris une étude qui lui permettra notamment d'offrir conseils et assistance au moment de choisir entre les différentes méthodes qui permettent de réaliser les objectifs législatifs. En attendant les résultats de cette étude, on est encouragé à consulter la section sur toute question à cet égard.

### *Les sanctions pécuniaires administratives*

Dans le domaine de l'application des mesures de réglementation, la dépénalisation jouit d'une faveur grandissante au sein de l'administration fédérale. Les régimes de sanctions administratives, notamment, peuvent constituer un outil précieux pour les autorités investies de pouvoirs de réglementation. C'est alors dans le cadre d'un processus administratif et non pénal que seront déterminés la responsabilité de l'administré et le montant de la sanction appliquée en cas de violation. Le recours à ces régimes appelle toutefois un ensemble complexe de questions et de choix d'orientation :

- responsabilité absolue ou présumée ?

○ QUESTIONS TOUCHANT LA RÉGLEMENTATION

*Comment régir un secteur d'activité ?*

Bon nombre de lois et de règlements fédéraux ont pour but de régir un secteur d'activité. Il s'agira tantôt d'un texte très détaillé, tantôt d'une loi-cadre contenant essentiellement des dispositions qui habilitent l'exécutif ou l'administration à régler les détails des mécanismes de réglementation. Cette façon de procéder est généralement bien vue de l'administration, qui conserve alors une certaine autorité sur les détails des mécanismes qu'elle est en mesure d'adapter en fonction de l'évolution des circonstances. Si tout porte à croire que cette méthode continuera de jouir de la faveur des autorités réglementantes, on serait néanmoins malavisé d'y recourir aveuglément sans avoir au préalable bien pesé les effets défavorables qu'elle peut avoir.

Pour bien comprendre les effets défavorables éventuels de cette méthode, il faut d'abord reconnaître deux caractéristiques fondamentales de la réglementation :

- le règlement est censé s'appliquer d'une manière générale au secteur d'activité réglementé;
- il sert avant tout à mettre en oeuvre les objectifs de la loi habilitante.

Or, la première de ces caractéristiques semble militer contre le recours à la méthode de la réglementation dans les cas où la situation varie grandement d'un administré à l'autre. L'obligation de se conformer aux prescriptions d'un règlement général peut être inutilement lourde pour certains, voire l'ensemble, des administrés. D'autre part, à trop vouloir établir une « norme » chez les administrés, on s'expose à trahir les objectifs législatifs, tout en ne satisfaisant ni les besoins, ni les attentes légitimes des administrés.

La seconde caractéristique donne à penser qu'il existe, pour réaliser les objectifs législatifs, d'autres méthodes qui soient

*Contrôles*

17. Toute administration dont les agents exercent des pouvoirs d'application de la loi doit établir des mécanismes lui permettant de contrôler la légalité de leurs activités. Ces mécanismes doivent reposer sur des règles de responsabilité claires et bien comprises.

---

compétence exceptionnelle à l'administration et poursuite ininterrompue au Canada. Dans ce dernier cas, l'affaire doit être remise aux autorités policières compétentes dans les meilleurs délais.

13. Les enquêtes entourant les crimes internationaux et les activités criminelles organisées sont la responsabilité première de la GRC. Des accords de collaboration et d'entraide pourront être conclus entre diverses administrations soit de façon ponctuelle, soit par reconduction d'accords existants, soit dans de nouvelles conditions, selon les circonstances.

#### *Accords intergouvernementaux : extension ou délégation de pouvoirs*

14. La délégation de pouvoirs par un autre ordre de gouvernement doit répondre à un besoin légitime. Ces pouvoirs doivent être requis pour réaliser l'objet de la loi fédérale en cause. Ils doivent être énumérés dans un accord, qui prévoit expressément que les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes demeurent sous la responsabilité de l'administration fédérale dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.

15. La délégation de pouvoirs à un autre ordre de gouvernement se fait au moyen d'un accord qui énonce le motif principal de la délégation. Cet accord indique en outre les fondements de la délégation ainsi que les modalités de partage de la responsabilité. Les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes demeurent habituellement sous la responsabilité de l'administration dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.

16. De tels accords doivent être appliqués de façon à assurer l'uniformité et la coordination, et à permettre l'identification rapide des personnes à qui des pouvoirs supplémentaires ont été délégués.

6. Le public doit être en mesure d'identifier les agents et de connaître leurs pouvoirs et les normes auxquelles ils sont assujettis dans l'exercice de leurs fonctions.

#### *Critères de formation*

7. Pour être investi de pouvoirs d'application de la loi, l'agent doit remplir, sur le plan de la formation, des exigences liées à l'objectif législatif et respectant les normes de formation minimales mises au point par le Comité interministériel des sous-ministres responsable de la réforme de la réglementation, auxquelles peut s'ajouter toute autre formation jugée indiquée par l'administration.

8. Le seuil minimal de formation doit être établi avant que les pouvoirs d'application de la loi soient effectivement conférés.

9. Afin d'assurer le respect continu des normes, l'administration doit offrir un programme de perfectionnement et de formation permanente, en fonction de l'évolution du cadre où s'exercent les pouvoirs.

#### *Méthodes et facteurs fonctionnels*

10. Sauf indication contraire, l'application du droit pénal fédéral — au sens des Lignes directrices relatives à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux (►) ○ **Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi** relève de la GRC.

11. Les pouvoirs doivent être limités à ce qui est nécessaire à la mission de l'administration. Sa présence dans un lieu ou la simple connexité d'une fonction par rapport à son mandat ne sont pas des motifs suffisants pour étendre les pouvoirs de ses agents en matière d'application de la loi.

12. Les limites dont la loi assortit les pouvoirs d'application ne devraient pouvoir être franchies que dans les situations suivantes : exécution d'un mandat visé, attribution légale d'une

Le Comité interministériel des agents supérieurs d'application de la loi a approuvé les principes suivants relativement à l'attribution et à l'exercice des pouvoirs d'application de la loi.

### *Le cadre juridique des pouvoirs*

1. Les dispositions attributives de pouvoirs d'application de la loi doivent être claires et précises.

2. Avant de nommer une personne à une fonction comportant l'exercice de pouvoirs d'application de la loi, l'administration doit s'assurer que le candidat est pleinement conscient des responsabilités inhérentes à cette fonction. L'exercice de ces pouvoirs doit dans tous les cas être fondé en droit.

3. La nature et la portée des pouvoirs conférés doivent être limitées à ce qui est nécessaire à l'application de la loi en cause, et doivent être déterminées en fonction des situations courantes et non des cas extrêmes. L'agent qui se voit conférer le statut d'agent de la paix n'est pas pour autant habilité à exercer les pouvoirs que comporte ce statut en dehors du cadre de ses fonctions. L'attribution doit être conforme aux Lignes directrices relatives à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi en vertu des textes législatifs fédéraux (► ○ **Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi**).

### *Habilitation*

4. Les critères de nomination à une fonction, ainsi que les orientations et objectifs sous-jacents, doivent être exprimés dans la loi. Celle-ci peut désigner soit le titulaire, soit une catégorie de personnes affectées à une tâche donnée.

5. La nomination se fait au moyen d'un acte officiel énonçant les pouvoirs conférés et les restrictions applicables.

tant par leurs supérieurs que par les autorités extérieures à l'administration. Ces critères devraient être au moins aussi rigoureux que ceux prévus par les Lignes directrices de l'EALF (Étude de l'application des lois fédérales) relatives aux mécanismes et aux contrôles de l'obligation de rendre compte, approuvées en mai 1991 par le Comité des sous-ministres responsables de l'application des lois fédérales.

5. *Toute loi attribuant des pouvoirs d'application devrait prévoir et définir clairement les mesures de protection nécessaires aux titulaires pour s'acquitter de leurs fonctions*

D'après des études récentes, il semble qu'aux yeux de certaines administrations, la seule façon d'assurer à leurs agents une protection adéquate dans l'exercice de leurs fonctions soit de leur conférer, d'une manière très générale, le statut d'agent de la paix pour l'application de la loi dont elles sont responsables. Or, dans toute la mesure du possible, les mesures de protection nécessaires à l'exercice des fonctions attribuées par une loi devraient être définies dans celle-ci, à moins que le renvoi à une autre loi ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés que pose-rait la modification de l'une d'entre elles). Cela dit, le renvoi devrait être précis et limité à ce qui est utile pour l'exercice des pouvoirs en cause.

[TRADUCTION] La définition de « agent de la paix », à l'article 2 [du *Code criminel*], énumère plusieurs catégories de personnes. [...] Ainsi, les agents des douanes et les préposés de l'accise sont des agents de police — et, partant, des agents de la paix — lorsqu'ils exercent les fonctions que leur confèrent la *Loi sur les douanes* ou la *Loi sur l'accise*. En l'occurrence, les pouvoirs de ces agents sont limités, non pas en fonction du ressort où ils peuvent être exercés, mais plutôt en fonction de leur objet, soit l'application des lois en cause. Il en va de même des agents des pêches et des garde-pêche désignés sous le régime de la *Loi sur les pêches*, ainsi que du pilote commandant un aéronef. Aucun d'entre eux ne peut se réclamer du statut d'agent de la paix au sens du *Code criminel* sauf dans le cadre des fonctions qui leur ont été confiées. En dehors de ce cadre, ce sont de simples particuliers.

4. *Toute loi conférant des pouvoirs d'application de la loi devrait prévoir, à l'intention des personnes touchées par l'exercice de ces pouvoirs, les voies de recours et de contrôle voulues*

L'existence de voies de recours et de contrôle est essentielle tant du point de vue de l'agent investi de pouvoirs d'application de la loi que de celui de la personne touchée par l'exercice de ces pouvoirs. Lorsque ceux-ci sont susceptibles de porter atteinte de quelque façon aux droits et libertés d'une personne — arrestation, visite domiciliaire, perquisition, limitation de l'exercice d'une activité assujettie ou non à l'obtention d'un permis, rejet d'une demande ou inaction à cet égard —, le texte doit prévoir des mécanismes permettant le contrôle de la légalité de la décision — réelle ou apparente — de l'agent. Et la mise en mouvement de ces mécanismes doit obéir à des critères de responsabilité clairs et bien compris, applicables au contrôle de l'action des agents

mandat et la compétence à ce chapitre peuvent être plus clai-  
ment établis.

On a initialement songé à limiter l'attribution du statut  
d'agent de la paix à l'application du *droit pénal*. À la réflexion,  
toutefois, on s'est rendu compte que nombre de lois — en matière  
d'impôts, de protection du consommateur ou de concurrence, par  
exemple — prennent un caractère pénal dans certaines de leurs  
dispositions, ce qui étendrait l'action des titulaires bien au-delà de  
ce que l'on associe généralement aux fonctions d'un agent de la  
paix. Bien que leur violation soit lourde de conséquences sur le  
plan économique, et en dépit de leur caractère pénal, ces lois ne  
visent pas à proprement parler la protection de l'ordre public et de  
la paix sociale. En conséquence, il suffit que les agents chargés  
de leur application aient les connaissances nécessaires pour  
détecter et poursuivre les infractions, quitte à recourir à l'assis-  
tance de véritables agents de la paix lorsque l'ordre public est  
menacé.

Bref, on réservera le statut d'agent de la paix aux agents  
chargés de l'application des lois qui concernent au premier chef la  
protection de l'ordre public et de la paix sociale, c'est-à-dire le  
*Code criminel*, la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi sur les aliments*  
*et drogues*.

Lorsqu'on décide d'octroyer le statut d'agent de la paix ou  
les pouvoirs qui s'y rattachent, on aurait intérêt à en limiter la  
portée en fonction des conditions qui déterminent leur entrée en  
jeu : ressort, objet, catégorie d'administrés, etc. Autrement dit,  
lorsqu'une personne se voit revêtu du statut d'agent de la paix  
dans les circonstances désignées par un texte de loi, l'exercice de  
ses pouvoirs devrait être rigoureusement limité à ces circons-  
tances.

Le passage suivant de la décision rendue par la Cour  
suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *R. c. Smith*  
(1982), 67 C.C.C. (2<sup>e</sup>) 418, p. 427 (appel rejeté (1983), 2 C.C.C.  
(3<sup>e</sup>) 250), illustre bien le principe :

la loi attributive. Cela dit, il incombe aux fonctionnaires et aux conseillers juridiques de veiller à ce que ces pouvoirs ne soient pas disproportionnés par rapport à la tâche à accomplir et qu'ils ne portent pas indûment atteinte aux droits et libertés individuels. La portée des pouvoirs conférés devrait être déterminée en fonction des situations courantes et non des cas extrêmes. On envisage l'élaboration d'une loi générale qui définirait les divers pouvoirs nécessaires à l'application des lois fédérales et qui énoncerait les responsabilités et les obligations de leurs titulaires. Une telle loi favoriserait l'uniformité en créant une source unique où seraient puisés les pouvoirs convenant à chaque loi.

## 2. Les pouvoirs d'application de la loi, de même que leurs conditions d'attribution et d'exercice, doivent être conformes à la Charte

Au moment d'octroyer des pouvoirs d'application de la loi et de prévoir les mesures que ceux-ci autorisent, on doit garder à l'esprit les limites que la *Charte canadienne des droits et libertés* impose à l'administration lorsque sont en jeu les libertés individuelles.

## 3. L'attribution du statut d'agent de la paix ou d'un ensemble de pouvoirs généraux ne devrait être envisagée que lorsqu'il s'agit de l'application du Code criminel, de la Loi sur les stupéfiants ou de la Loi sur les aliments et drogues

À l'origine, les lois pénales anglaises visaient avant tout la protection de l'ordre public et de la paix sociale. C'est pourquoi elles conféraient des pouvoirs très étendus aux agents de la paix. En dehors de ce contexte, l'emploi du terme « agent de la paix » pour désigner les agents responsables de l'application d'une loi fédérale est source de confusion quant à la portée des pouvoirs octroyés. Il ouvre la voie à une action démesurée ou faisant double emploi avec les activités d'une autre administration dont le

○ LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'ATTRIBUTION DE POUVOIRS D'APPLICATION DE LA LOI

Avant sa dissolution, le comité interministériel des sous-ministres responsables de l'application des lois fédérales du ministère de la Justice a approuvé un ensemble de lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux. En voici l'essentiel.

1. *Chaque loi fédérale devrait prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à son application*

Une analyse des pouvoirs existants en matière d'application de la loi a révélé que la nature et l'étendue de ceux-ci correspondent rarement au mandat et aux activités auxquels ils se rapportent. Dans certains cas, on s'est contenté d'un renvoi très général aux dispositions d'une autre loi : « Pour l'application de la présente loi, a les pouvoirs d'un *agent de police*... » À l'évidence, il s'agit là d'une référence au *Code criminel*, où l'agent de police est visé par la définition de « agent de la paix », ce qui, en l'occurrence, confère à la personne le statut d'agent de la paix au sens de cette disposition.

Dans toute la mesure du possible, les pouvoirs conférés devraient être définis dans le texte attributif, à moins qu'un renvoi ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés que poserait la modification de l'une d'entre elles). Pour que les pouvoirs attribués par renvoi soient clairement définis, le renvoi doit être précis : « pour l'application de la présente loi, l'inspecteur peut délivrer une citation à comparaître conformément à l'article 496 du *Code criminel* ». Un pouvoir ne peut être attribué par un règlement, mais celui-ci peut définir les actes ou les mesures que ce pouvoir autorise.

Les pouvoirs conférés aux agents de l'administration devraient avoir une portée suffisante pour permettre l'application de

○ PROPORTIONNALITÉ DES MESURES DE CONTRÔLE

Le principe de la proportionnalité des mesures de contrôle constitue un autre aspect du souci de cohérence législative. Les fonctionnaires ministériels qui veulent mettre en place un régime de contrôle de l'application d'une loi devraient en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire de leur service juridique, avec le ministère de la Justice, qui pourra le comparer aux régimes déjà en place (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? ○ Qui consulter ?).

● L'intention lucrative :

- Le comportement illicite est-il l'occasion de gains ou d'économies ?

Il est plus difficile de dissuader le justiciable qui obtient un avantage économique grâce à un comportement illicite. Pour être efficace, la valeur dissuasive de la sanction devra correspondre à la valeur du bénéfice escompté.

Outre ces critères généraux, le ministère de la Justice a également envisagé les circonstances aggravantes qui augmenteraient éventuellement la rigueur de la peine dans une affaire donnée. Il s'agit des circonstances de l'infraction que l'on ne peut connaître d'avance, car elles varient d'une affaire à l'autre. On devrait toutefois réserver la peine maximale pour une infraction donnée aux cas les plus graves, afin d'en assurer la valeur dissuasive. Le tribunal qui détermine la peine peut également prendre en considération toute circonstance atténuante.

Sont tenues pour circonstances aggravantes :

- les condamnations antérieures;
- l'absence de collaboration à l'enquête ou le non-respect des ordonnances ou des avertissements antérieurs;
- le préjudice causé à des victimes particulièrement vulnérables;
- la durée du non-respect;
- l'intention, la connaissance ou l'insouciance à l'égard du non-respect et de ses conséquences;
- le rôle de la haute direction;
- le montant réel des économies ou des gains réalisés;
- le risque réel posé ou le préjudice réel causé.

○ PROPORTIONNALITÉ DES INFRACTIONS ET DES PEINES

Le principe de la proportionnalité des mesures de contrôle constitue un autre aspect du souci de cohérence législative. Il convient de doser la sévérité de la peine en fonction de la gravité de l'infraction. Si, dans un projet de loi, deux infractions d'une gravité comparable doivent recevoir chacune des peines semblables, inversement, deux infractions de gravité différente ne sauraient être assorties de sanctions identiques.

Les fonctionnaires qui souhaitent établir un nouveau régime de sanctions devraient en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire de leur service juridique, avec le ministère de la Justice, qui pourra le comparer aux régimes déjà en place

◀ 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

○ Qui consulter ?

Le ministère prendra alors en considération les éléments qui suivent :

• Le préjudice lié à l'infraction :

- est-il réel ou éventuel ?
- vise-t-il la vie, la santé ou la sécurité des personnes, la propriété, l'environnement ?
- est-il à court ou à long terme ?
- peut-il être facilement réparé ?

Plus le risque de préjudice est grand, plus il importe d'adopter des mesures dissuasives efficaces : donc plus rigoureuse sera la sanction.

• La difficulté de détection :

- Le comportement illicite est-il facile à déceler, notamment par des visites ou inspections de routine ?

Étant donné que la détection fait office de mesure de dissuasion, les infractions les plus difficiles à déceler devraient faire l'objet de sanctions plus rigoureuses.

Ce n'est pas par pur caprice que les légistes encouragent une certaine normalisation des modèles législatifs. Il arrive qu'on donne une interprétation différente à des textes censés identiques uniquement en raison de divergences mineures. Les moyens informatiques permettent en outre de comparer rapidement les différentes « versions » d'une même disposition. Il est loin d'être impossible qu'un tribunal accorde plus d'importance à la nouvelle formulation d'une disposition qu'on ne le croit. Il en est de même si l'on recourt à une formulation plus ancienne, comportant par exemple des expressions latines, dont on sait qu'elles ont été largement éliminées des textes fédéraux, toujours pour des raisons d'accessibilité.

Par ailleurs, un certain degré d'imprécision n'est pas nécessairement nuisible. La Charte et d'autres lois incontournables appellent souvent la généralité dans la formulation d'une règle. Ainsi, la Charte reconnaît la validité des perquisitions effectuées sans mandat en cas d'urgence. Dans ce cas, il serait vain de définir la notion d'urgence puisque la jurisprudence et la doctrine se sont déjà exprimées sur ce sujet. La nouvelle définition légale pourrait être tenue soit pour plus étroite que celle reconnue par les tribunaux, ce qui risquerait de gêner l'action des forces de l'ordre, soit pour plus large, ce qui contreviendrait à la Charte.

L'inclusion dans un texte législatif ou réglementaire d'une règle générale existante constitue le plus souvent une « fausse bonne idée ». L'interprète se demandera alors s'il s'agit d'une simple répétition ou encore, le législateur étant réputé ne pas vouloir légiférer inutilement, s'il y a lieu de chercher à lui donner quelque interprétation spécifique ou inhabituelle.

Voici quelques exemples :

• les règles tirées de la *Loi d'interprétation* :

- les fonctionnaires d'un ministère sont investis des attributions du ministre;
- l'autorité qui prend un règlement a le pouvoir de le modifier et de l'abroger,
- le pouvoir de nommer un fonctionnaire comporte celui de mettre fin à ses fonctions, de le révoquer ou de le suspendre, de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions,
- les droits acquis au titre d'une loi ou d'un règlement abrogé doivent être protégés.

• la common law, et notamment le moyen de défense dit de diligence raisonnable (► **2.4 Le droit commun** ○ **Principes**

**de droit commun**);

- les règles du *Code criminel* en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies, et notamment les suivantes :
  - peut demander un mandat de perquisition à un juge de paix quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise;
  - quiconque est incapable de comparaître devant un juge de paix peut demander un télémandat.

Les lois et les règlements fédéraux sont l'élément majeur du droit fédéral. Ce chapitre montre en quoi la séparation des fonctions « rédaction » et « élaboration des orientations » est non seulement souhaitable, mais nécessaire pour garantir une intégration cohérente des principes et objectifs dans le corpus législatif. Par cohérence, on entend, d'une part, la cohérence interne du projet — les dispositions doivent s'ordonner harmonieusement — et, d'autre part, la cohérence externe — les textes législatifs ne doivent pas se contredire les uns les autres. L'incohérence ouvre la voie à des interprétations judiciaires pouvant entraîner l'effondrement de la structure législative en place. On verra comment les légistes peuvent, sous ce rapport, aider les fonctionnaires ministériels dans l'élaboration des mesures législatives.

La Loi sur les textes réglementaires

Cette loi régit l'examen, l'enregistrement, la publication et le contrôle parlementaire des règlements. Un des principes fondamentaux du droit canadien est que nul n'est censé ignorer la loi. Or, ce principe ne peut s'appliquer que si le justiciable a accès aux textes qui le concernent. C'est donc, par les mécanismes qu'elle prévoit, l'objet que cherche à atteindre cette loi. On songe ici notamment à l'enregistrement des textes auprès du greffier du Conseil privé et à leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (► **4.3 Quelles sont les étapes de la filière ?**).

Ce sont les lois qui, par le jeu des dispositions habilitantes, permettent la mise en place des textes d'application qui, s'ils doivent avoir force de loi, seront considérés comme des règlements.

Les exigences posées par la *Loi sur les textes réglementaires* en matière de publication peuvent, dans telle ou telle circonstance, paraître excessives pour l'administration. Les légistes refuseront néanmoins d'y déroger à moins d'être convaincus que le justiciable disposera d'un accès commode, en français et en anglais, à la règle de droit. Il faudra donc prévoir un mécanisme de rechange valable et, naturellement, le faire approuver par le Cabinet.

On songera en particulier aux aspects suivants :

- le mode de publication du document qui aura force de loi à défaut d'enregistrement ou de publication ordinaire;
- l'effet du texte;
- la communication du texte aux parlementaires.

de l'institution en cause, puis présenter son rapport et ses conclusions au Parlement.

Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire. Elle vise à résoudre le conflit entre le droit d'accès aux documents de l'administration et la nécessité de garantir la confidentialité de certains de ceux-ci.

Afin d'éviter toute incohérence juridique et, surtout, de

garantir l'application efficace de cette loi qui énonce les règles du droit commun en la matière, il faudra consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de songer à proposer, par voie législative, des restrictions à l'accès aux documents (► 3.3 Commentaires les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?).

## La Loi sur la protection des renseignements personnels

Cette loi a pour objet la protection des renseignements

personnels que détiennent les institutions fédérales et le droit d'accès du justiciable aux renseignements personnels le concernant. En cas de rejet d'une demande d'accès, l'intéressé peut s'adresser au commissaire à la protection de la vie privée, qui peut faire une recommandation au responsable de l'institution visée et présenter son rapport et ses conclusions au Parlement. Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire.

La méconnaissance de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soulève les mêmes difficultés que celle de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aussi faudra-t-il consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de décider d'y déroger dans un projet de loi.

◦ LOIS SUPPLÉTIVES

*Vue d'ensemble*

On compte un certain nombre de lois fédérales dont il faut tenir compte dans l'élaboration de mesures législatives car elles codifient les règles d'application générale propres à une matière. Elles s'intègrent dans les valeurs constitutives de notre système juridique et de la société canadienne, mais d'une façon plus

« ciblée ».

On songe en particulier à la *Loi sur l'accès à l'information*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à la *Loi sur les textes réglementaires* et bien entendu au *Code criminel*. Les fonctionnaires ministériels pourront se fier aux solutions qu'elles apportent et profiter des conseils de leurs conseillers juridiques ou des légistes de la Section de la législation.

*La Loi sur l'accès à l'information*

Cette loi confère au justiciable un droit d'accès aux documents de l'administration fédérale. Ce droit est assujéti à quelques restrictions; ne sont pas visés, entre autres :

- les documents confidentiels émanant d'autres administrations publiques;
- les renseignements personnels;
- les renseignements confidentiels — financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques et secrets industriels — fournis par des tiers;
- les renseignements dont la communication est limitée par application d'autres lois fédérales, dont la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La personne qui se voit refuser l'accès à un document public peut s'adresser au commissaire à l'information qui, après avoir fait enquête, peut faire une recommandation au responsable

Par exemple, la jurisprudence enseigne que toutes les infractions qui ne sont pas des crimes proprement dits sont des infractions de responsabilité présumée, le justiciable étant alors admis à alléguer sa diligence raisonnable. Il est donc superflu de prévoir expressément ce moyen de défense dans le projet, une telle disposition pouvant engendrer d'inutiles litiges sur les motifs de sa présence, surtout par comparaison avec d'autres lois où elle ne figure pas (► 2.5 Uniformité du corpus législatif

○ **Risques associés à l'inclusion de règles générales existantes).**

selon quelles modalités. Or, quelques précisions suffiraient à éviter un contenu inutile.

Il en est de même en ce qui concerne l'élément moral de l'infraction. On distingue en droit canadien trois sortes d'infractions : les **crimes proprement dits**, dont l'élément moral est l'intention ou la connaissance, les infractions de **responsabilité présumée** (aussi appelée responsabilité « stricte »), ne comportant pas d'élément moral, mais pour lesquelles le justiciable dispose d'un moyen de défense fondé sur la **diligence raisonnable**, et enfin les infractions dites de **responsabilité absolue**. On ne traitera ici que des deux premières catégories.

En cas de silence de la loi, les tribunaux devront se prononcer sur la nature de l'infraction : s'agit-il d'un crime proprement dit ou d'une infraction de responsabilité présumée ? On aura donc intérêt à préciser cette distinction dans la loi pour éviter des débats judiciaires, souvent longs et coûteux, surtout si la même loi crée des infractions des deux catégories. Par exemple, beaucoup de lois fédérales régissent un domaine d'activité et érigent les violations en infractions de responsabilité présumée, tout en criminalisant les entraves à l'action des agents d'application et les déclarations fausses ou trompeuses. Or, comme ces dernières infractions s'apparentent à celles édictées par le *Code criminel*, il sera préférable d'en faire de véritables crimes par l'adjonction de termes évoquant l'élément moral comme « sciemment » ou « volontairement ».

Ces principes d'application générale, formulés par les lois ou la jurisprudence, constituent non pas des obstacles mais des guides qui permettent une meilleure définition du cadre législatif souhaité.

Il faut toutefois se garder de confondre, dans la rédaction d'un projet de loi, les cas où il faudra préciser la règle de droit et la répétition inutile d'une règle d'application générale. Outre qu'elle allonge et risque d'obscurcir le texte, la mention superflue est souvent risquée, car elle suscite un doute sur l'applicabilité de la règle dans les autres lois.

Voici quelques principes juridiques fondamentaux que les fonctionnaires ministériels ont tout intérêt à connaître car ils sont susceptibles d'influer sur les décisions à prendre :

- les règles de justice naturelle et d'équité procédurale voulant que le justiciable soit dûment notifié avant la prise de toute décision ayant une incidence sur ses droits et intérêts, et ait la possibilité de faire valoir son point de vue devant un décideur impartial;
- la prise en compte de la compétence ordinaire des tribunaux et notamment, dans le cas de la Cour fédérale du Canada, de son pouvoir de contrôle des décisions administratives;
- la non-rétroactivité des lois et des règlements, qui fait que ces textes n'ont d'effet que pour l'avenir et ne portent pas atteinte aux droits acquis;

- l'application territoriale des lois et règlements : leur portée est normalement limitée à l'ensemble du territoire canadien, y compris les eaux intérieures et la mer territoriale;
- le respect des obligations internationales découlant de traités ou, plus globalement, du droit international;
- l'interdiction de l'expropriation sans indemnisation;
- la présence de l'élément moral de l'infraction comme préalable à toute déclaration de culpabilité;

- l'interprétation par les tribunaux, en faveur du justiciable et contre le ministère public, de toute disposition pénale ambiguë, d'où la nécessité d'une rédaction claire et précise.
- Même si ces règles de droit commun s'appliquent de façon supplétive à l'ensemble de la législation fédérale, certaines notions méritent parfois d'être précisées.

Ainsi, la notification est un élément important de la justice naturelle. À moins que le texte ne règle la question, il incombera au tribunal de déterminer qui devra faire l'objet de la notification et

---

Enfin, il revient à ceux qui préparent une mesure législative ayant pour effet de déroger au droit commun de veiller à son efficacité.

---

Il y a en outre plusieurs autres lois et principes de droit qui entrent en jeu quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ils s'appliquent de façon générale sauf quand une loi vient restreindre leur champ d'application. Ils diffèrent ainsi des textes à valeur quasi constitutionnelle en ce qu'il est plus facile d'y déroger. Toutefois, sur le plan administratif, une décision à cet effet doit être expressément autorisée par le cabinet (► **3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?**).

En rédaction législative, ces lois et principes jouissent d'une double présomption.

En premier lieu, les tribunaux présumeront de leur application en l'absence de disposition contraire. Les légistes doivent

donc rédiger la dérogation.

En second lieu, sauf indication contraire de la décision du Cabinet, les légistes tiendront pour acquis que les responsables politiques ont manifesté la volonté de ne pas y déroger.

On voit que la réaction des légistes est semblable à celle

des tribunaux. Les fonctionnaires ministériels doivent donc faire en sorte que leurs responsables politiques s'accordent sur la nécessité de prévoir, puis d'autoriser, la dérogation dans la note au Cabinet. Cette décision pourra, par la suite, devoir être justifiée devant le Parlement et l'opinion publique (► **3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?**).

À l'instar de la Charte et des textes à valeur quasi constitutionnelle, le droit commun témoigne de valeurs propres à la société canadienne. L'obligation de spécifier expressément toute dérogation dans la note au Cabinet et dans la loi a ainsi pour effet :

- de protéger ces valeurs;
- de pousser les ministres, puis les parlementaires, à choisir parmi ces valeurs celles auxquelles ils donneront priorité;
- d'éviter que les fonctionnaires suscitent des controverses dommageables sur le plan politique.

Outre la Charte, il existe un certain nombre de textes qui imposent un cadre assez strict quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ils sont incontestables, la dérogation n'étant possible que si elle est expresse et revêtue de la sanction du Parlement. Et l'on gardera constamment à l'esprit que de telles dérogations doivent demeurer exceptionnelles.

Le premier de ces textes est la *Déclaration canadienne des droits*. Les obligations du ministre de la Justice au titre de cette loi sont semblables à celles imposées par la Charte.

La Déclaration l'emporte, selon ses propres termes, sur toutes les autres lois fédérales. Depuis son adoption en 1960, les tribunaux ont graduellement introduit ce principe « d'incontournabilité » pour les lois touchant les droits de la personne et les droits linguistiques. C'est le cas de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur les langues officielles*.

Que l'incontournabilité soit expressément édictée, ou qu'elle découle de la jurisprudence, son fondement est identique : les lois auxquelles elle s'attache constituent des valeurs fondamentales pour le Canada.

L'obligation de recourir à une dérogation expresse revient, somme toute, à reconnaître à ces lois un statut quasi constitutionnel et garantir les valeurs qui y sont exprimées. Par ailleurs, quel que y aura recours devra se justifier auprès de l'opinion publique.

Pour mémoire, la seule dérogation à la Déclaration a été prise pendant la crise d'octobre 1970, au titre de la *Loi sur les mesures de guerre*.

---

incombe à ce dernier, s'il partage cet avis, de faire à son tour rapport aux Communes.

---

○ ATTESTATION DE CONFORMITÉ DES PROJETS DE LOI

Le ministre de la Justice, selon l'article 3 de la *Déclaration canadienne des droits* et l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, est tenu d'examiner tous les projets de loi déposés au Sénat ou à la Chambre des communes par un ministre, en vue de vérifier leur compatibilité avec la Déclaration et la Charte. Il signalera toute incompatibilité à la chambre dans les meilleurs délais. Les règlements d'application des dispositions précitées prévoient que le greffier de la Chambre des communes envoie à cet effet au ministre de la Justice deux exemplaires de chaque projet, et que le sous-ministre de la Justice signe un certificat attestant l'examen. Il est à noter cependant que le sous-ministre a délégué au premier conseiller législatif l'examen des projets et la signature du certificat.

Après le dépôt du projet aux Communes, le greffier de la chambre en transmet deux exemplaires au Service de révision rédactionnelle du ministère de la Justice, qui appose sous forme de timbre, sur la page couverture de chaque exemplaire, le certificat réglementaire. Deux lettres, l'une adressée au greffier de la Chambre des communes et l'autre au greffier du Conseil privé, confirment l'examen du projet de loi en conformité avec les textes mentionnés plus haut.

Ces documents sont ensuite transmis au légiste chargé de vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Charte et la Déclaration. À l'issue de son examen, le légiste remet les documents, avec ses éventuels commentaires, au premier conseiller législatif. Si ce dernier, après avoir examiné à son tour le projet commenté, conclut à la conformité de celui-ci, il signe, au nom du sous-ministre de la Justice, les lettres et certificats et les envoie au greffier du Conseil privé et à celui de la Chambre des communes. S'il estime qu'une disposition du projet est incompatible avec la Charte ou la Déclaration, le premier conseiller législatif en avise sans délai le sous-ministre qui en informe alors le ministre. Il

croître la demande (en fonds ou en personnel) de services juridiques.

Il incombe aux conseillers juridiques d'aider les fonction-

naires de leur ministère responsable pour l'analyse juridique; ils le

font avec le concours de la Section des services spécialisés de consultation juridique, Secteur des activités juridiques, qui dispose

des compétences nécessaires en matière de droit constitutionnel et international (► **3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?**). La Direction générale des politiques et de la

planification ministérielle peut donner des avis et conseils relativement au système d'appui au Cabinet, dont elle est responsable.

Si le système vise spécifiquement la note au Cabinet, les objectifs qui le motivent s'appliquent à toutes les étapes du processus législatif. L'analyse des effets que la Charte peut avoir sur

tel objectif ou telle orientation dépasse largement le simple cadre de la préparation de la note. Les questions peuvent en effet se

poser, et les risques être pesés bien avant cette étape. Par ailleurs, la formulation de la note est le plus souvent générale; or la

rédaction d'un projet — toujours plus détaillée — peut révéler des questions dont on ne pouvait prévoir l'existence même après l'ap-

probation de la note. On voit donc que l'examen des questions constitutionnelles se prolonge tout au long de la filière législative.

Le greffier du Conseil privé a, par lettre datée du 21 juin 1991, avisé tous les sous-ministres de la mise sur pied, de concert avec le ministère de la Justice, de ce système visant à assurer l'examen des questions constitutionnelles soulevées par les projets de programme ou de loi. On atteint cet objectif par l'inclusion dans chaque **note au Cabinet** d'une analyse des questions constitutionnelles, y compris celles relatives à la Charte

(► **3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?**)

Le système tire sa justification du fait que d'éventuelles attaques en justice peuvent compromettre une mesure législative ou un programme et grever les finances publiques; on a parfois eu tendance à oublier de prendre en compte les frais liés à ces attaques dans l'évaluation des mesures. Il importe aussi d'éviter tout contentieux dans les relations fédéro-provinciales.

L'analyse portera donc sur les points suivants :

- les possibilités de contestation constitutionnelle de la mesure, ainsi que, le cas échéant :
  - les chances de succès d'une contestation éventuelle,
  - les conséquences d'une décision défavorable,
  - le coût estimatif de la contestation;
- les effets d'une éventuelle contestation sur les relations fédéro-provinciales, notamment quant au partage des compétences;
- les conséquences sur les autres lois fédérales et les règlements fédéraux.

Il peut suffire, si la portée constitutionnelle est minimale, d'en faire état dans la note au Cabinet. Sinon, il convient d'en dresser un sommaire comme on le ferait pour toute autre question importante et d'en tenir compte dans la formulation des recommandations aux ministres.

Doit également être signalée et circonscrite dans l'étude économique toute mesure dont l'acceptation a pour effet d'ac-

La *Charte canadienne des droits et libertés* fait partie de la Constitution du Canada : tout texte législatif ou réglementaire incompatible avec celle-ci est donc inopérant dans la mesure de l'incompatibilité. Le Parlement, même s'il ne l'a pas fait jusqu'ici, peut toutefois limiter expressément les droits et libertés qu'elle protège. On peut se douter des effets politiques qu'aurait pour le gouvernement le recours à une telle limitation.

Le ministre de la Justice est chargé, au titre de la *Loi sur le ministère de la Justice*, de veiller au respect de la loi dans l'administration des affaires publiques. Il lui incombe donc de vérifier la compatibilité avec la Charte des mesures législatives d'origine gouvernementale. Deux mécanismes principaux l'aident à remplir cette mission :

- le système d'appui au Cabinet;
- la certification des projets de loi d'origine gouvernementale.

La Section de la législation rédigeant tous les projets de loi d'origine gouvernementale, les légistes ont de ce fait, et par suite de leur expérience, une vue d'ensemble du corpus législatif fédéral. Leur intervention peut, à cet égard, se révéler cruciale et peser sur l'édifice au complet. Il est donc avantageux, pour le ministère responsable, de s'appuyer sur leur intuition de l'interprétation judiciaire et de solliciter leur avis sur les modèles dont il pourra s'inspirer dans l'élaboration d'une mesure législative (► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ? ◯ Les légistes).

Le présent chapitre décrit les questions qui se posent en matière de droit et d'orientations juridiques à l'occasion de l'élaboration des projets de loi. Si la plupart ont une saveur strictement juridique, d'autres — les légistes en ont maintenant fait l'expérience — ont trait à la bonne administration, aux usages parlementaires ou à des considérations politiques.

Ces questions surviennent généralement une fois la note au Cabinet approuvée et diffèrent beaucoup de celles qui ont retenu l'attention des ministères et administrations à l'origine de la proposition législative. Ce chapitre vise donc à donner aux responsables du projet quelques éléments de réponse aux questions que les légistes soulèveront sans doute en cours de rédaction. On espère ainsi éviter tout élément de surprise dans la filière législative et dissiper les éventuels irritants.

Il est important de rappeler que, même si le Cabinet a approuvé l'objectif d'une mesure législative et les instructions de rédaction, des questions de principe et d'orientations peuvent nécessiter un retour devant celui-ci. La plupart du temps, toutefois, ces questions seront tranchées par les fonctionnaires du ministère responsable du projet, ainsi que par ceux du ministère de la Justice.

Plusieurs de ces questions découlent du fait que, devenu loi, le projet doit s'intégrer dans un ensemble cohérent, la législation fédérale, d'une part, et le système juridique canadien, d'autre part. La rédaction d'un projet de loi s'appuie sur un objectif précis, certes, mais a souvent des conséquences sur des domaines non visés au départ. Ces conséquences constituent autant de don-  
nées, voire de contraintes, que les décideurs doivent prendre en considération; en voici une brève énumération :

- les limites imposées au gouvernement et au Parlement par la Constitution et les autres lois organiques;
- l'objectif de clarté de la règle de droit, compte tenu des impératifs liés à la mise en œuvre et à l'interprétation;
- la cohérence du corpus législatif;
- les caractéristiques de notre système parlementaire.



2.1 Introduction	▶ 23
2.2 Validité constitutionnelle	▶ 25
2.3 Textes à valeur quasi constitutionnelle	▶ 30
2.4 Le droit commun	▶ 31
2.5 Uniformité du corpus législatif	▶ 39
2.6 Structure de l'Etat	▶ 59
2.7 Protocole de rédaction législative	▶ 62
2.8 Mémento du légiste	▶ 69

---

○ QUI SONT LES PRINCIPAUX INTERVENANTS ?

Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable :

- l'autorité investie par le Parlement du pouvoir de prendre les règlements (il s'agira le plus souvent du gouverneur général agissant en son conseil, ou encore d'un ministre ou d'un organisme public);
- les fonctionnaires de cette autorité;
- la Section de la réglementation du ministère de la Justice;
- la Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor;
- le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

○ D'OÙ PROVIENNENT LES MESURES RÉGLEMENTAIRES ?

Le plus souvent, ce sont les agents de l'administration chargée de l'application de la loi habilitante qui prennent l'initiative des mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du plan législatif, généralement à la suite des interventions des administrés intéressés ou des consultations menées auprès d'eux par l'administration. Bien entendu, l'idée à l'origine d'une mesure réglementaire peut aussi provenir d'un ministre, d'un parlementaire, d'une juridiction, d'un organisme administratif ou du grand public.

○ QUEL EST LE CADRE DE L'INTERVENTION RÉGLEMENTAIRE ?

Le pouvoir de prendre des règlements ne peut être exercé que dans le cadre de la délégation législative, d'où l'importance de la loi habilitante. Les autres limites à l'exercice de ce pouvoir sont les mêmes que pour les lois : notamment celles fixées par la Constitution et la Charte (► 1.1 Aperçu général de la législation

○ **Quel est le cadre de l'intervention législative ?**

Les règlements pris au titre d'une loi ne peuvent en aucun cas être incompatibles avec celle-ci, ni en étendre ou restreindre le champ d'application. La *Loi sur les textes réglementaires* est le texte de référence qui édicte les formalités entourant la prise des règlements et autres textes d'application.

○ QUELLES SONT LES PRINCIPALES CATÉGORIES DE TEXTES D'APPLICATION ?

La plupart des règlements sont désignés comme tels dans leur loi habilitante. Les lois prévoient cependant la prise d'autres textes d'application qui sont également de nature législative mais qui portent le nom d'**arrêtés** (pris par un ministre), **décrets** (pris par le gouverneur en conseil), **ordonnances**, **règles**, **tarifs** et **règlements administratifs**. Ils sont normalement assujettis aux mêmes formalités que les règlements.

## ○ QU'EST-CE QUE LA RÉGLEMENTATION ?

Les règlements constituent l'essentiel des textes d'application des lois. Ils ont le même effet juridique que celles-ci et ont normalement pour effet d'énoncer des règles d'application générale. Ils n'émanent pas du Parlement, mais bien de l'autorité — le plus souvent, le gouverneur en conseil, un ministre ou un organisme public — que celui-ci a habilitée à cette fin. Leur **prise** doit donc être expressément prévue par une loi dite **habilitante**. Tantôt celle-ci fixe les grandes lignes du plan législatif et délègue à l'autorité réglementante la tâche d'en régler les détails, tantôt elle lui laisse un vaste champ d'action lui permettant d'établir elle-même un plan législatif.

○ QUI SONT LES PRINCIPAUX INTERVENANTS ?

Il est difficile d'indiquer avec précision l'ensemble des intéressés susceptibles d'intervenir dans l'élaboration d'une mesure législative. La participation de ceux-ci dépend de divers facteurs, dont la nature du projet en cause et la qualité de ses promoteurs.

Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable :

- les parlementaires, notamment le ministre responsable du projet;
- les fonctionnaires et conseillers juridiques du ministère intéressé;
- le Cabinet et le Bureau du Conseil privé;
- la Section de la législation du ministère de la Justice.

L'actualité peut en effet infléchir le programme du gouvernement. De la sorte, si l'on peut généralement se fier au discours du Trône pour en connaître la teneur, il sera prudent de consulter les autres moyens que le gouvernement utilise pour rendre publics ses décisions et objectifs, tels les avant-projets de loi, livres blancs ou verts et communiqués de presse.

S’il est vrai que la mesure législative est le fruit d’une décision gouvernementale d’abord et d’une concrétisation parlementaire par la suite, elle ne provient pas nécessairement du gouvernement. Il existe essentiellement cinq sources de mesures législatives :

- le public;
- le gouvernement;
- l’administration publique;
- les parlementaires : sénateurs ou députés;
- les tribunaux.

Le **discours du Trône** constitue le principal énoncé du

programme législatif du gouvernement. Il est prononcé au début de chaque session du Parlement par le chef de l’État ou son représentant, le gouverneur général. Ce programme est souvent tiré du programme électoral du parti majoritaire à la Chambre des communes, surtout lors d’une nouvelle législature. En cours de mandat, toutefois, le programme sera fonction des priorités fixées par les différents ministères et approuvées par le Cabinet. Le discours du budget constitue chaque année une autre source d’intervention législative.

Les lois constituent souvent l’aboutissement d’une impor-

tante initiative ou décision politique du gouvernement. Elles

peuvent aussi résulter de l’acceptation par lui de recommanda-

tions figurant dans le rapport d’un groupe de travail ou d’une

commission royale d’enquête. Elles peuvent enfin avoir pour rai-

son d’être la mise en oeuvre de traités, de conventions ou

d’accords, l’exécution de mesures administratives — telle l’attribu-

tion de licences ou de permis — ou la nécessité de faire face à

des problèmes particuliers ou à des situations d’urgence.

Le Canada est régi par une constitution inspirée par la tradition britannique et qui comporte plusieurs textes. Parmi les textes organiques principaux, on retrouve la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est la Constitution qui nous permet de répondre à la question « *Sur quoi une loi fédérale peut-elle porter ?* ». La *Loi constitutionnelle de 1867* établit en effet les deux ordres législatifs du Canada : le fédéral et le provincial. Chacun dispose du plein pouvoir de légiférer dans les domaines de compétence qui lui sont impartis. Le droit constitutionnel, qui s'appuie non seulement sur le texte constitutionnel, mais aussi sur l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux, nous indique donc l'étendue, et les limites, de notre cadre législatif.

La Constitution nous fournit également un certain nombre de règles — on pensera notamment au bilinguisme et à l'organisation des assemblées — qui définissent le cadre législatif. La *Charte canadienne des droits et libertés* nous permet, quant à elle, de répondre à la question « *Comment une loi fédérale peut-elle régir son objet ?* ». La Charte circonscrit le cadre législatif non pas par rapport au domaine de compétence, mais par rapport à la façon dont le Parlement peut légiférer. Elle lui impose en effet certaines prescriptions et restrictions, notamment en matière de droits et libertés fondamentaux.

Rappelons que depuis l'*Acte de Québec*, deux systèmes juridiques coexistent au Canada. Ainsi, en gros, la common law de tradition anglo-saxonne régit le droit fédéral et le droit des provinces autres que le Québec, tandis que le droit de celui-ci obéit aux règles d'inspiration romano-germanique formant le « droit civil ». Étant donné cette dualité juridique, qui constitue l'une des spécificités du Canada, l'application d'une loi fédérale pourra avoir des répercussions différentes selon que l'on vise un territoire régi par la common law ou bien par le droit civil.

les projets de loi d'intérêt public, mais leurs modalités de dépôt diffèrent notablement. En règle générale, le Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat ou le Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes coordonne leur rédaction, sans la participation de l'administration publique. Le lecteur désireux d'en savoir davantage sur cette catégorie de projets est prié de s'adresser à l'un ou l'autre de ces bureaux.

### *Les lois nouvelles et les lois modificatives*

Les lois se distinguent par ailleurs en fonction de leur effet sur le corpus législatif : la loi nouvelle ajoute à celui-ci tandis que la loi modificative apporte des changements à un texte existant. Il faut noter qu'un projet de loi peut comporter à la fois une ou plusieurs lois nouvelles, et modifier une ou plusieurs lois. Et si un projet de loi — nouvelle ou modificative — rend nécessaire la modification d'autres lois, on parlera, dans le corps du projet, de modifications *corrélatives* ou *connexes*.

### *La loi corrective*

Le programme de correction des lois est une activité périodique ayant pour objet de débarrasser les lois des anomalies, contradictions, archaïsmes ou erreurs qu'elles peuvent contenir, et de leur apporter certaines modifications mineures et non controversables. Il s'agit en fait d'une loi modificative obéissant à une procédure d'élaboration simplifiée. Le programme est mis en œuvre et coordonné par la Section de la législation

### **► 3.9 Qu'est-ce que la loi corrective ?**

○ QUELLES SONT LES PRINCIPALES CATÉGORIES DE LOIS ?

Jetons un bref coup d'oeil sur les principales catégories de lois : on distinguera tantôt les lois **d'intérêt public** des lois **d'intérêt privé**, tantôt les lois **nouvelles** des lois **modificatives**, c'est à cette dernière catégorie qu'appartient la **loi corrective**.

*Les lois d'intérêt public*

Les lois d'intérêt public sont pour la plupart **d'origine ministérielle**. Le gouvernement les présente, sous forme de projets, par l'intermédiaire d'un ministre dit *responsable*. Elles font l'objet de l'étude détaillée du troisième chapitre.

Sont dits **d'origine parlementaire** les projets présentés par les députés qui ne sont pas membres du Cabinet. Ils portent le nom du député qui en a pris l'initiative. L'étude de ces projets ne peut s'effectuer qu'au cours de périodes strictement limitées, fixées par les règles de la procédure parlementaire. Pour leur rédaction, les députés disposent du concours du Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes.

Pour ce qui est du Sénat, la distinction est moins marquée. Les sénateurs qui ne sont pas membres du Cabinet disposent également des services d'un légiste et conseiller parlementaire. Précisons que, sauf exception, le gouvernement ne participe pas à l'élaboration des projets de loi d'origine parlementaire. Il peut toutefois intervenir au stade de leur étude en comité : il s'agira alors pour les légistes, les jurilinguistes et les réviseurs rédactionnels du ministère de la Justice de rédiger ou de vérifier les amendements.

*Les lois d'intérêt privé*

Les lois d'intérêt privé accordent des pouvoirs ou des droits spéciaux, ou des dérogations, à des particuliers ou à des groupes. Elles sont adoptées à peu près de la même manière que

○ QU'EST-CE QU'UNE LOI ?

La loi est l'expression, dans sa forme la plus solennelle, de la volonté de l'État. Elle marque l'aboutissement d'un processus, appelé ici la **filière législative**, par lequel un texte, le **projet de loi**, est soumis au **Parlement** — constitué du souverain, du Sénat et de la Chambre des communes — pour examen et adoption. Ne font l'objet de notre étude que les projets d'origine dite gouvern-

mentale ou ministérielle.

En effet, parmi tous les moyens dont dispose le **gouvernement** pour mettre en œuvre les choix de société que lui dicte le mandat qu'il a reçu de la population, la loi demeure, dans notre système démocratique parlementaire, le mode de communication privilégié. Elle sert alors à établir des règles de conduite ou à jeter les bases de l'action exécutive.



**• CHAPITRE PREMIER**  
**INTRODUCTION AUX TEXTES LÉGISLATIFS FÉDÉRAUX**

---

1.1 Aperçu général de la législation	▶ 9
1.2 Aperçu général de la réglementation	▶ 16

---

La présentation de **L'ESSENTIEL**, volontairement aérée, devrait faciliter sa consultation et permettre au lecteur d'obtenir le maximum d'information sans avoir à se déplacer d'un bout à l'autre de l'ouvrage. Certains renseignements sont répétés sous plus d'un titre : c'est parce qu'ils touchent à plusieurs étapes de la filière législative.

L'ouvrage est divisé en quatre chapitres appelés par le signe • et présentés en capitales grasses :

EX. : • **CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION AUX TEXTES LÉGISLATIFS FÉDÉRAUX.**

Chaque chapitre est à son tour divisé en sections numérotées, le premier chiffre indiquant le chapitre dont elles font partie, et s'ouvre sur une page qui en fait la liste. Les sections peuvent être divisées en sous-sections appelées par le signe ◦ et présentées en petites capitales :

EX. : ◦ **QU'EST-CE QU'UNE LOI ?**

Les renvois, maintenus au strict minimum, figurent entre parenthèses et en caractères gras, et sont appelés par une flèche suivie de la rubrique à consulter :

EX. : (► **1.1 Aperçu général de la législation** ◦ **Qu'est-ce qu'une loi ?**).

À l'intérieur d'une même section, le renvoi à une autre sous-section se limite au titre de celle-ci.

**L'ESSENTIEL** comporte quatre chapitres. Le premier constitue une introduction générale aux textes législatifs fédéraux. On y trouve un aperçu de la législation et de la réglementation. Le deuxième chapitre expose les principales questions qui se posent, en matière de rédaction législative, relativement aux principes et orientations juridiques. Ces questions se posent tant à l'étape de l'élaboration des propositions législatives qu'en cours de rédaction. Si la plupart ont une saveur juridique, d'autres auront trait à la bonne administration, à la pratique parlementaire ou à des considérations politiques.

Le troisième chapitre explique la filière législative de façon chronologique et détaillée : de l'élaboration de l'objectif et des orientations à l'entrée en vigueur de la loi, en passant par la rédaction et la filière parlementaire. On y trouve aussi des explications sur ce qu'il est convenu d'appeler le « programme de loi corrective ».

Le quatrième chapitre donne un aperçu de la filière réglementaire et en précise les étapes, à partir de la délégation du pouvoir réglementaire jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements.

○ QUELS SONT SES OBJECTIFS ?

**L'ESSENTIEL** vise à permettre aux fonctionnaires de participer de façon plus efficace au processus législatif et réglementaire par une meilleure connaissance tant du rôle des légistes que des mécanismes leur permettant de réaliser des lois et des règlements propres à mettre en oeuvre les objectifs du gouvernement, tout en respectant les principes qui sous-tendent notre système juridique.

○ À QUI S'ADRESSE L'ESSENTIEL ?

De plus en plus de fonctionnaires sont, au cours de leur carrière, amenés à prendre part au processus législatif. On peut leur demander de définir l'objectif à mettre en oeuvre par une loi, de rédiger les mesures d'application d'une loi ou de participer à la rédaction de modifications à apporter aux textes législatifs ou réglementaires dont l'application incombe à leur ministre. Il importe donc qu'ils connaissent bien le processus par lequel s'élaborent les lois et les règlements fédéraux.



## • PRÉLIMINAIRES

- 
- À qui s'adresse L'ESSENTIEL ?
  - Quels sont ses objectifs ?
  - Quel est son plan ?
  - Comment le consulter ?
-

► 167	3.9 Qu'est-ce que la loi corrective ?
	○ Vue d'ensemble
	○ Marche à suivre
	○ Critères
► 170	3.10 Les grandes étapes de la filière législative
	<b>• Chapitre 4 : La filière réglementaire</b>
► 175	4.1 Introduction
► 176	4.2 Quels textes sont assujettis à la filière ?
	○ Vue d'ensemble
	○ Les règlements au sens de la Loi
	○ Autres textes et documents assujettis à la filière
► 180	4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?
	○ Vue d'ensemble
	○ Conception et élaboration des règlements
	○ Contrôle de l'activité réglementaire par l'exécutif
	○ Exigences procédurales
► 191	4.4 Quelles sont les étapes de la filière ?

- Qu'est-ce que la corédaction ?
- Comment les dossiers sont-ils attribués ?
- Quand commence la rédaction ?
- Comment les instructions sont-elles données ?
- Qu'est-ce que la navette rédactionnelle ?
- Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projets ?
- Que sont le sommaire et les notes explicatives ?
- Comment les projets sont-ils imprimés et diffusés ?

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ? ▶ 129

- Vue d'ensemble
- Quels sont les documents préparatoires à prévoir ?
- Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?
- Qui peut déposer le projet ?
- Où le projet est-il déposé ?
- Qu'est-ce que la recommandation royale et quand est-elle requise ?
- Quand le projet peut-il être déposé ?

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ? ▶ 140

- Vue d'ensemble
- Comment préparer la stratégie parlementaire ?
- Le calendrier parlementaire
- Dépôt et première lecture
- Étude en comité après la première lecture
- Deuxième lecture
- Étude en comité après la deuxième lecture
- Étape du rapport
- Troisième lecture
- Modification des projets de loi
- Y a-t-il d'autres façons de saisir le Parlement d'un projet de loi ?
- Étude par l'autre chambre
- Sanction royale

3.7 Quand une loi entre-t-elle en vigueur ? ▶ 164

3.8 Comment les lois sont-elles imprimées et diffusées ?

▶ 165

- Vue d'ensemble
- Sous quelles formes les lois sont-elles publiées ?

législatifs fédéraux	
○ Questions touchant la réglementation	
2.6 Structure de l'État	► 59
○ Vue d'ensemble	
○ Suprême du Parlement	
○ Autorités habilitantes	
2.7 Protocole de rédaction législative	► 62
○ Vue d'ensemble	
○ Comment éviter les ambiguïtés ou imprécisions en rédaction législative ?	
○ Conventions découlant de la procédure parlementaire	
○ Comment faciliter l'accessibilité des textes législatifs ?	
○ Comment faciliter le travail de révision des textes législatifs ?	
2.8 Mémento du légiste	► 69
• Chapitre 3 : La filière législative	
3.1 Introduction	► 75
3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?	► 76
○ Vue d'ensemble	
○ Les fonctionnaires ministériels	
○ Les conseillers juridiques ministériels	
○ Les chargés de projet	
○ Les légistes	
○ Les jurilinguistes et les réviseurs rédactionnels	
3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?	► 87
○ Vue d'ensemble	
○ Qui prend l'initiative ?	
○ Qui consulter ?	
○ Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?	
○ Qu'en est-il des mesures découlant du budget ?	
○ Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant à la note ?	
3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?	► 103
○ Vue d'ensemble	
○ Quelle est la portée de l'énoncé de décision sur la rédaction ?	
○ Peut-on modifier l'énoncé de la décision ?	
○ Comment prévoir les délais de rédaction ?	
○ Pourquoi les lois doivent-elles être bilingues ?	

• Préliminaires

► 1

◦ À qui s'adresse L'ESSENTIEL ?

◦ Quels sont ses objectifs ?

◦ Quel est son plan ?

◦ Comment le consulter ?

• Chapitre premier : Introduction aux textes législatifs fédéraux

► 9

1.1 Aperçu général de la législation

◦ Qu'est-ce qu'une loi ?

◦ Quelles sont les principales catégories de lois ?

◦ Quel est le cadre de l'intervention législative ?

◦ D'où proviennent les mesures législatives ?

◦ Qui sont les principaux intervenants ?

1.2 Aperçu général de la réglementation

► 16

◦ Qu'est-ce que la réglementation ?

◦ Quelles sont les principales catégories de textes d'application ?

◦ Quel est le cadre de l'intervention réglementaire ?

◦ D'où proviennent les mesures réglementaires ?

◦ Qui sont les principaux intervenants ?

• Chapitre 2 : Principes et orientations

► 23

2.1 Introduction

2.2 Validité constitutionnelle

► 25

◦ Vue d'ensemble

◦ Le système d'appui au Cabinet

◦ Attestation de conformité des projets de loi

► 30

2.3 Textes à valeur quasi constitutionnelle

► 31

2.4 Le droit commun

◦ Vue d'ensemble

◦ Principes de droits commun

◦ Lois supplétives

► 39

2.5 Uniformité du corpus législatif

◦ Vue d'ensemble

◦ Risques associés à l'inclusion de règles générales existantes

◦ Modèles législatifs

◦ Proportionnalité des infractions et des peines

◦ Proportionnalité des mesures de contrôle

◦ Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi

◦ Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes



Les lois et les règlements comptent parmi les outils privilégiés dont dispose le gouvernement pour s'acquitter du mandat que lui a confié l'électorat. Leur processus d'élaboration a évolué au fil des ans, à la faveur des améliorations qui lui ont été apportées du point de vue de l'efficacité, de l'équité, etc. Mais malgré la complexité et la fluidité du processus, la compréhension de ses étapes est essentielle pour les fonctionnaires dont les attributions les amènent à participer à la réalisation des lois et règlements.

Ce guide décrit en détail les mécanismes par lesquels s'élaborent les lois fédérales, ainsi que le rôle des principaux participants. Il trace par ailleurs les grandes lignes du processus d'élaboration des règlements fédéraux. Il est le fruit de l'expérience et des connaissances des membres de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice et du Secréariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé. Je suis convaincu qu'il sera d'une aide inestimable à tous ceux qu'intéresse le processus législatif fédéral.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada,

Allan Rock, député, C.P.

novembre 1995

---

L'ESSENTIEL a été réalisé par la Direction des services législatifs du ministère de la Justice Canada avec la collaboration du Secréariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé.

Cette publication peut être reproduite sans autorisation à condition d'indiquer la source en entier. Toutefois, la reproduction en tout ou en partie à des fins commerciales ou de redistribution nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Ontario K1A 0S9

---

**L'ESSENTIEL**

**LOIS ET RÈGLEMENTS**





# LOIS ET RÉGLEMENTS L'ESSENTIEL